5 200

Проф. В. М. Гессенъ

# ТЕОРІЯ КОНСТИТУЦІОННАГО ГОСУДАРСТВА

ИЗДАНІЕ
КАССЫ ВЗАИМОПОМОЩИ
СТУДЕНТОВЪ
СПБ. ПОЛИТЕХНИЧЕСКАГО ИНСТИТУТА
ИМПЕРАТОРА
ПЕТРА ВЕЛИКАГО.

Изданіе Кассы Взаимопомощи Студентовъ СПБ. Политехническаго Института
Императора Петра Великаго.

Проф. В. М. ГЕССЕНЪ.

# ТЕОРІЯ КОНСТИТУЦІОННАГО ГОСУДАРСТВА.

Лекціи, читанныя студентамъ Экоиом. отд.
СПБ. Политехн. Института Императора Петра Великаго.

Изданіе 3-е.

С.-Петербургъ.
Типо-Литографія И. Трофимова, Можайская ул., д. № 3.
1914.

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ
ИСТОРИЧЕСКАЯ
БИБЛИОТЕКА
1141286

# ГЛАВА ПЕРВАЯ.

## ПОНЯТІЕ КОНСТИТУЦІОННАГО ГОСУДАРСТВА.

### I.

Приступая къ изложенію теоріи конституціоннаго государства, мы прежде всего должны задать себѣ вопросъ: что такое конституціонное государство? Самымъ простымъ отвѣтомъ на этотъ вопросъ былъ бы такой: конституціонное государство - это государство съ конституціей, въ отличіе отъ другихъ государствъ, у которыхъ нѣтъ конституцій. Но такой отвѣтъ не являлся бы отвѣтомъ: въ немъ одно неизвѣстное замѣняется другимъ, потому что мы можемъ спросить, а что же такое конституція? Вѣдь если брать понятіе конституціи въ широкомъ смыслѣ этого слова, то необходимо признать, что конституція, какъ основной законъ, опредѣляющій организацію государства, опредѣляющій распредѣленіе функцій властвованія между отдѣльными органами власти, опредѣляющій отношеніе между государственной властью съ одной стороны и гражданами - съ другой, и т.д., что такая конституція существуетъ всегда и вездѣ, во всякомъ государствѣ. Мы не можемъ представить себѣ государства, будь то республика или монархія, въ которой не было бы конституціи, не было бы какихъ-либо нормъ, опредѣляющихъ организацію государства. Государство безъ конституціи это - анархія, а не государство. Конституція можетъ быть писанная или обычно правовая. Но во всякомъ случаѣ, въ любомъ государствѣ - будетъ ли это дореформенная Россія или Персія, или современный Китай, - вездѣ и всегда существуютъ нормы, опредѣляющія организацію государственной власти. Такъ что въ этомъ широкомъ смыслѣ слова конституція, казалось бы, не можетъ служить характеристикой опредѣленнаго историческа-

го типа государства, именно такого типа, который мы называемъ конституціоннымъ государствомъ. Необходимо, однако, замѣтить, что, говоря о конституціонномъ государствѣ, о конституціи, мы употребляемъ понятіе конституціи, конституціоннаго государства въ гораздо болѣе узкомъ, гораздо болѣе спеціальномъ смыслѣ. Конституцію мы разсматриваемъ не какъ логическую, а какъ историческую категорію государственнаго устройства, возникшаго въ опредѣленную эпоху исторической жизни современныхъ народовъ. Вотъ въ этомъ своемъ историческомъ значеніи конституція, какъ историческая категорія, дѣйствительно, является понятіемъ, опредѣляющимъ природу современнаго, такъ называемаго конституціоннаго государства.

Для того, чтобы понять сущность конституціи, какъ исторической категоріи, необходимо, разумѣется, имѣть въ виду условія и эпоху возникновенія современнаго государства. Мы уже знаемъ, что понятіе конституціи и конституціоннаго режима возникаетъ въ концѣ XVIII-го вѣка, во время борьбы съ абсолютизмомъ монархической власти, борьбы, имѣвшей своимъ результатомъ установленіе конституціи. Затѣмъ это понятіе распространяется на такія государственныя образованія, на государственное устройство такихъ государствъ, которыя значительно раньше историческимъ путемъ выработали опредѣленные признаки, охватываемые понятіемъ конституціоннаго государства. Я говорю объ Англіи, которая въ XVIII-омъ вѣкѣ и гораздо раньше была уже конституціоннымъ государствомъ. Но въ тѣ времена это названіе не употреблялось, а самое понятіе конституціи является продуктомъ революціонной эпохи. Вышеупомянутая борьба съ абсолютизмомъ имѣла своей общей цѣлью ограниченіе прежде неограниченной королевской власти участіемъ народнаго представительства съ рѣшающимъ голосомъ въ законодательствѣ или, другими словами, осуществленіе законодательной власти народнымъ предотавительствомъ. Съ того момента, какъ цѣль эта осуществляется, когда дѣйствительно народное представительство становится участникомъ законодательной власти, устанавливается въ странѣ конституціонный режимъ. Государство, бывшее абсолютной монархіей, становится конституціоннымъ государствомъ.

Такимъ образомъ, разсматриваемая, какъ историческая категорія, конституція и конституціонное государство характеризуются единымъ существеннымъ и необходимымъ признакомъ: то государство мы назовемъ конституціоннымъ, въ которомъ осуществляется начало: законы не могутъ быть издаваемы иначе, какъ съ согласія народнаго представительства; конституція же - это тотъ основной законъ, который санкціонируетъ такое начало, т.е. признаетъ, что законъ не можетъ быть изданъ иначе, какъ съ согласія народнаго представительства.

Въ современныхъ конституціонныхъ монархіяхъ это начало получаетъ нѣсколько иное, но по существу и духу совершенно адэкватное выраженіе. Конституціи большинства современныхъ государствъ гласятъ: законодательная власть осуществляется коллективно королемъ и палатами, или королемъ и народнымъ представительствомъ. Эти формулы выражаютъ ту же самую мысль: народное представительство осуществляетъ совмѣстно съ королемъ законодательную власть, другими словами - ни одинъ законъ не можетъ быть изданъ безъ согласія народнаго представительства. Такимъ образомъ, разъ въ основномъ законѣ выражается вышеуказанное начало, начало, ограничивающее абсолютную королевскую власть непремѣннымъ участіемъ съ рѣшающимъ голосомъ народнаго представительства въ законодательствѣ, этотъ основной законъ является конституціей, онъ является конституціей по существу, хотя бы и не назывался такъ. Мы знаемъ, что въ эпохи перехода отъ стараго режима къ новому, очень часто умирающій порядокъ означаютъ старыми словами, старыми терминами то новое, что врывается въ это старое, что содѣйствуетъ разрушенію прежнихъ порядковъ. Понятіе конституціоннаго режима, какъ терминъ, какъ слово, съ трудомъ отвоевываетъ свое право на существованіе у еще сильныхъ приверженцевъ стараго порядка. Во Франціи временъ реставраціи слово конституція являлось въ такой же мѣрѣ подозрительнымъ, какъ и у насъ въ настоящее время. И не случайно, напримѣръ, Людовикъ XVIII-ый свою конституцію называетъ не конституціей, а хартіей 1914-го года, потому что хартія - это историческое слово, которое употребляется въ законодательномъ языкѣ стараго порядка. Историческое понятіе - хартія - противополагается революціонному слову - конституція, не смотря на

то, что по содержанію они - одно и то же. Съ точки зрѣнія научнаго изученія явленій государственной жизни терминологія представляется несущественной, существенно - содержаніе. Съ этой точки зрѣнія мы должны признать, что всякій государственный строй, осуществляющій въ своей организаціи начало участія народнаго представительства съ рѣшающимъ голосомъ въ законодательствѣ, является строемъ конституціоннымъ, а всякій основной законъ, санкціонирующій это начало, является по существу, независимо отъ его названія, конституціей.

Необходимо замѣтить, что въ конституціяхъ болѣе ранняго періода, періода уже пореволюціоннаго, въ конституціяхъ первой четверти XIX-го вѣка, это начало не проводится послѣдовательно и вполнѣ. То начало, что ни одинъ законъ не можетъ быть изданъ безъ участія народнаго представительства, начало, характеризующее конституціонный строй, не получаетъ категорическаго выраженія въ конституціяхъ начала XIX-го вѣка. Этими конституціями ставятся извѣстные предѣлы, опредѣленныя границы, которыя не могутъ быть перейдены народнымъ представительствомъ въ дѣлѣ законодательства, устанавливаются извѣстныя области государственной жизни, по отношенію къ которымъ народное представительство не имѣетъ права законодательной инициативы, права изданія законовъ. Не всѣ вообще законы, а только опредѣленные законы не могутъ быть изданы, измѣнены или отмѣнены иначе, какъ съ согласія народнаго представительства. Баварская конституція въ ст. 2, отдѣла 7-го гласитъ: „ни одинъ общій законъ, касающійся личной свободы или собственности гражданъ не можетъ быть изданъ, измѣненъ или отмѣненъ безъ обсужденія и согласія сословныхъ палатъ". Такимъ образомъ, не всякій законъ нуждается въ согласіи народнаго представительства, а только законъ, касающійся личной свободы и собственности гражданъ. Однако, эти ограниченія постепенно отпадаютъ. Законъ 1848-го года въ ст. 1-ой гласитъ: „право инициативы относительно не имѣющихъ конституціоннаго значенія законовъ принадлежитъ каждой изъ двухъ палатъ". Стало быть, законодательная инициатива распространяется и на законы, не касающіеся личной свободы и собственности гражданъ.

Конституціи новѣйшаго времени, при всемъ своемъ разнообразіи, какъ въ частностяхъ, такъ и въ общихъ началахъ, безъ исключенія устанавливаютъ категорическимъ образомъ начало

безусловнаго участія народнаго представительства въ осуществленіи законодательной власти . Согласно всѣмъ, безъ исключенія, дѣйствующимъ конституціямъ, народное представительство является органомъ законодательной власти . Всѣ конституціи почти въ однѣхъ и тѣхъ же выраженіяхъ говорятъ о томъ, что „ни одинъ законъ не можетъ быть изданъ, измѣненъ или отмѣненъ иначе, какъ съ согласія народнаго представительства". Конституціонный режимъ отдѣльныхъ государствъ существенно отличается другъ отъ друга между Бельгіей, съ одной стороны, и Пруссіей - съ другой, существуетъ „дистанція огромнаго размѣра". Бельгія является наиболѣе чистымъ типомъ парламентарной, а Пруссія - дуалистической монархіи; Пруссія по распредѣленію политическаго вліянія и силъ между отдѣльными факторами государственной жизни, между короной и палатами, является наименѣе конституціонной. И тѣмъ не менѣе начало, о которомъ я говорю, начало, характеризующее конституціонный режимъ, въ одинаковой формѣ и одинаковыхъ выраженіяхъ находитъ себѣ мѣсто и въ Бельгійской конституціи, съ одной стороны, и въ Прусской - съ другой. Статья 26-ая Бельгійской конституціи гласитъ „законодательную власть осуществляютъ коллективно король, палата представителей и Сенатъ". Въ цѣломъ рядѣ другихъ конституцій эта самая мысль выражается въ такихъ выраженіяхъ (я беру конституцію наудачу), - возьмемъ хотя бы Болгарскую конституцію, - ея 44 ст. гласитъ: „ни одинъ законъ не можетъ быть изданъ безъ предварительнаго обсужденія и принятія его законодательнымъ собраніемъ". Въ Испанской конституціи, напримѣръ, въ ст 18 устанавливается „законодательная власть принадлежитъ кортесамъ совмѣстно съ королемъ". Эта формула совершенно аналогична 26 ст. современной Бельгійской конституціи. Что же касается Прусской конституціи, то въ ней этотъ принципъ воспроизводится въ той же формѣ, въ какой онъ выраженъ въ конституціи Бельгіи Ст 62-ая Прусской конституціи гласитъ: „законодательная власть осуществляется совмѣстно королемъ и обѣими палатами; для каждаго закона требуется согласіе короля и обѣихъ палатъ". Во всякомъ случаѣ, этотъ принципъ лежитъ въ основѣ конституціи, какъ таковой.

Съ этимъ самымъ принципомъ мы встрѣчаемся и въ дѣйствующемъ государственномъ правѣ Россіи, при чемъ и здѣсь этотъ принципъ выраженъ въ шаблонной формѣ, воспроизводящей соотвѣтствующій текстъ западно-европейскихъ конституцій. Уже въ манифестѣ

17-го октября мы находимъ выраженіе этого принципа: пунктъ третій этого манифеста возлагаетъ на обязанность правительства „установить, какъ незыблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія Государственной Думы" и т.д. Это и есть совершенно точное, шаблонное, можно сказать, выраженіе конституціоннаго принципа. Въ манифестѣ 20-го февраля мы встрѣчаемся съ повтореніемъ того же самаго принципа: „сохраняя незыблемымъ коренное положеніе основного закона, на основаніи котораго никакой законъ не можетъ имѣть своего завершенія безъ Нашего утвержденія, мы постановляемъ, что со времени созыва Государственнаго Совѣта и Государственной Думы ни одинъ законъ не можетъ воспріять силу безъ одобренія Совѣта и Думы". Опять-таки, совершенно точное выраженіе формальнаго принципа конституціонализма. Въ основныхъ законахъ Россійской Имперіи этотъ принципъ выраженъ 7-ой статьей основныхъ законовъ: „Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой". Статья 86-ая основныхъ законовъ гласитъ: „никакой законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора".

Я думаю, что только что прочитанныхъ текстовъ вполнѣ достаточно для того, чтобы дать опредѣленный и совершенно очевидный отвѣтъ на вопросъ: каковъ государственный строй теперешней Россіи. Отвѣтъ этотъ гласитъ: государственный строй современной Россіи съ точки зрѣнія нормъ дѣйствующаго права, de jure, является конституціоннымъ строемъ. Противорѣчіе же права фактамъ встрѣчается очень часто, особенно въ эпохи переходныя, какую въ настоящее время переживаетъ Россія. Это противорѣчіе не должно смущать юриста: право остается правомъ. И съ точки зрѣнія права мы должны признать Россію конституціоннымъ государствомъ, не смотря на все несоотвѣтствіе этого конституціоннаго режима съ реальными отношеніями государственной жизни.

Такимъ образомъ, мы пришли къ опредѣленію понятія конституціи, а слѣдовательно, и конституціоннаго государства. Мы можемъ сказать, что конституціоннымъ государствомъ называется такое, въ которомъ законы издаются не иначе, какъ

съ согласія народнаго представительства. Эту же самую мысль мы можемъ выразить въ другихъ словахъ: конституціоннымъ называется государство, въ которомъ народное представительство является органомъ законодательной власти. Вотъ опредѣленіе конституціи и конституціоннаго государства. Это опредѣленіе выдвигаетъ существенный моментъ въ понятіи конституціоннаго строя, моментъ, характеризующій опредѣленный историческій типъ государства, въ отличіе отъ другихъ типовъ.

## II.

Для того, чтобы уяснить себѣ понятіе конституціоннаго режима, необходимо указать тѣ основныя идеи, которыя лежатъ въ основѣ конституціоннаго строя и которыя приводятъ къ формулировкѣ въ современныхъ конституціяхъ только что указаннаго основного конституціоннаго принципа. Этотъ принципъ, очевидно, созданъ опредѣленной совокупностью политическихъ идей, предопредѣлившихъ соотвѣтствующую эволюцію отъ абсолютизма въ сторону конституціоннаго режима. Намъ необходимо установить, каковы эти основныя идеи, предопредѣлившія характеръ и природу конституціоннаго строя.

Я уже указывалъ, что конституція возникаетъ въ борьбѣ съ абсолютной королевской властью. Борьба эта ведется въ трехъ направленіяхъ, и три идеи лежатъ въ основѣ конституціоннаго строя. Политическая мысль революціонной эпохи требуетъ ограниченія королевскаго абсолютизма въ трехъ направленіяхъ, требуетъ троякаго ограниченія абсолютной монархической власти; во-первыхъ, ограниченія королевской власти писанной конституціей, какъ верховнымъ актомъ учредительной власти, власти, возвышающейся надъ всѣми властями въ государствѣ и даже надъ властью короля; дальше политическая мысль революціонной эпохи требуетъ ограниченія абсолютной королевской власти началомъ народнаго суверенитета и, наконецъ, эта мысль требуетъ ограниченія власти короля началомъ раздѣленія властей. Идея учредительной власти народа, идея народнаго суверенитета въ организаціи законодательной вла-

сти и въ организаціи государственной власти вообще - вотъ тѣ основныя идеи, которыя предопредѣлили собой эволюцію государственнаго строя отъ абсолютизма, съ одной стороны, къ конституціонализму - съ другой.

Слѣдовательно, для того, чтобы познакомиться съ теоріей конституціоннаго государства, намъ необходимо уяснить себѣ природу и характеръ каждой изъ этихъ идей и установить, въ какой мѣрѣ эти идеи отражаются въ положительномъ правѣ современныхъ государствъ. Мы, разумѣется, не собираемся изучать исторію политическихъ идей. Это не входитъ въ нашу задачу. Останавливая ваше вниманіе на тѣхъ идеяхъ, которыя предопредѣлили собой характеръ конституціоннаго режима, я имѣю въ виду не изученіе политическихъ теорій, а выясненіе того, какъ отразились эти и д е и въ положительномъ правѣ современныхъ государствъ. Слѣдовательно, дальнѣйшее изложеніе своего курса я предполагаю вести по такимъ рубрикамъ: объ учредительной власти, о народномъ суверенитетѣ и о раздѣленіи властей.

# Г Л А В А  В Т О Р А Я.

## ИДЕЯ УЧРЕДИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ.

Начнемъ прежде всего съ идеи основного закона, какъ эманаціи учредительной власти, возвышающейся надъ всѣми властями въ государствѣ.

Нужно сказать, что самое понятіе основного закона – lex fundamentalis – въ отличіе отъ обыкновенныхъ законовъ, намѣчено, правда, весьма неопредѣленно, уже въ классической философіи. Уже Аристотель различаетъ обыкновенные законы „νόμος" и законы, имѣющіе особое и важное значеніе для государства – „Πολιτεῖα".

Цицеронъ называетъ изданіе основныхъ законовъ: rem publicam constituere. Но только еще намѣченное въ классической философіи, это понятіе основного закона, отличнаго отъ обыкновенныхъ законовъ, начинаетъ играть значительную роль въ исторіи политической мысли приблизительно въ XVI-го вѣка. Уже въ XVI вѣкѣ во Франціи Л у а з о излагаетъ цѣлое ученіе объ этихъ основныхъ законахъ, которые ограничиваютъ власть французскаго короля. Король можетъ сдѣлать все, но онъ не можетъ переступить этихъ законовъ. Яковъ I-ый въ Англіи очень настойчиво говоритъ объ основныхъ законахъ, какъ объ законахъ, на коихъ покоится прерогатива королевской власти.

Понятіе основного закона пускаетъ уже въ XVII-омъ вѣкѣ глубокіе корни въ Англіи. И, именно, въ исторіи Англіи это понятіе основного закона, какъ закона высшаго порядка начиная съ XVII-го столѣтія, играетъ весьма и весьма значительную роль. Для того, чтобы понять значеніе этого понятія, необходимо имѣть въ виду общій характеръ политическаго развитія Англіи въ XVII вѣкѣ. Мы встрѣчаемся въ это время съ попытками перенести кальвинистическое ученіе о церковныхъ общинахъ на государство. Исходя изъ подобнаго библейскаго ученія о договорѣ между Богомъ и народомъ, кальвинисты доказывали, что подобно церковнымъ общинамъ и государство должно быть основано на договорѣ, заклю-

ченномъ всѣми членами общины или государства между собой. Этотъ договоръ, который образуетъ государство, который единогласно заключается членами государства для его образованія, и является основнымъ закономъ - lex fundamentalis - , закономъ, лежащимъ въ фундаментѣ государственнаго строя. Практически это ученіе объ основномъ законѣ, какъ общественномъ договорѣ, осуществляется впервые въ исторіи человѣчества американскими колонистами, т.е. англійскими переселенцами въ Америку. Первымъ договоромъ, являющимся основнымъ закономъ, закономъ, на которомъ создается государство, является знаменитый договоръ, заключенный 11 ноября 1620 года на кораблѣ „Майскій Цвѣтокъ" англійскими эмигрантами наканунѣ образованія колоніи Плимутъ, договоръ, въ которомъ излагаются основныя начала создаваемаго ими государственнаго строя.

Фундаментальный законъ, основной законъ колоніи Коннектикутъ, появившейся нѣсколько позднѣе, а именно въ 1639г., является также примѣромъ основного закона, имѣющаго договорный характеръ.

Это понятіе основного закона, какъ первоначальнаго договора, заключеннаго между членами государства для его образованія, затѣмъ усваивается и метрополіей. Въ революціонную эпоху въ Англіи мы встрѣчаемся съ цѣлымъ рядомъ попытокъ созданія писанной конституціи, которой, какъ извѣстно, не существуетъ въ Англіи и по настоящее время, писанной конституціи, основанной на договорѣ и положенной въ основу преобразованнаго государственнаго строя Англіи.

Представленіе объ основномъ законѣ, какъ объ общественномъ договорѣ, опредѣляющемъ организацію государства, особенное свое развитіе получаетъ и становится на долгое время, на цѣлый рядъ столѣтій, господствующимъ въ доктринѣ естественнаго права.

Находясь подъ несомнѣннымъ вліяніемъ историческаго опыта, продѣланнаго американскими колонистами, несомнѣнно хорошо знакомые съ этими первыми примѣрами общественнаго договора, публицисты Франціи XVII и XVIII столѣтія, создаютъ теорію, пользующуюся въ теченіе долгаго времени всеобщимъ признаніемъ, теорію основного закона, какъ общественнаго до-

говора, лежащаго въ основѣ государственнаго строя.

Вамъ извѣстно что договорная теорія происхожденія государства является одной изъ основныхъ и общепризнанныхъ теорій естественнаго права. Если въ настоящее время среди современныхъ философовъ и публицистовъ вы не найдете ни одного человѣка, который считалъ бы договорную теорію пріемлемой, то наоборотъ, въ политической философіи XVII и XVIII вѣковъ вы не найдете мыслителя, который полагалъ бы возможнымъ раціонально обосновать возникновеніе государства инымъ путемъ, кромѣ договора. Эта теорія господствуетъ въ теченіе долгаго времени и является общепризнанной. Собственно говоря, начало этой теоріи восходитъ къ XII столѣтію. Уже въ XII-омъ столѣтіи легисты объясняли власть римскихъ императоровъ путемъ делегаціи этой власти народомъ своимъ императорамъ. Императоры обладаютъ властью въ силу договора подчиненія - pactum subjectionis-, который получаетъ свое внѣшнее выраженіе въ lex regia - въ актѣ, которымъ народъ поручаетъ власть императорамъ. Вотъ первоначальная форма договорной теоріи. Это ученіе господствуетъ, начиная съ XII-го столѣтія, и доходитъ до XVIII-го столѣтія почти непрерывно. Позднѣе договорная теорія получаетъ дальнѣйшее развитіе. Съ конца XVI-го столѣтія наряду съ этимъ договоромъ подчиненія - pactum subjectionis - конструируется еще особый договоръ, логически предшествующій договору подчиненія, договоръ соединенія.

Теорія естественнаго права предполагаетъ, что государства возникаютъ слѣдующимъ путемъ: сначала изолированные естественные люди - эти благородные дикари - вступаютъ въ договоръ соединенія - pactum uniaris; путемъ этого договора образуется общество, образуется нѣчто цѣльное, нѣчто единое; изъ механическаго аггрегата естественныхъ индивидуумовъ образуется народъ, имѣющій одну волю. Затѣмъ этотъ народъ, связанный такимъ образомъ, путемъ договора соединенія - pactum uniaris - вступаетъ въ договоръ подчиненія - pactum subjectionis - съ опредѣленнымъ носителемъ государственной власти, съ монархомъ. Путемъ договора подчиненія народъ передаетъ власть надъ собой государственной власти, въ частности, монарху. Такимъ образомъ, договорная теорія, въ томъ ея видѣ, болѣе или менѣе раз-

витомъ и совершенномъ, въ какомъ мы встрѣчаемъ ее въ ученіи естественнаго права XVII- о вѣка, предполагаетъ не одинъ, а два договора: 1) pactum uniaris - посредствомъ котораго образуется нѣчто цѣльное, единое - народъ, имѣющій одну волю; 2) pactum subjectionis - результатомъ котораго является государство.

Само собою понятно, что создавая абстрактную теорію происхожденія государства, политическая мысль была заинтересована въ томъ, чтобы въ исторической жизни народовъ найти фактическое подтвержденіе своей теоріи. Этимъ конкретнымъ подтвержденіемъ являются извѣстные факты изъ исторіи возникновенія американскихъ колоній, во всѣхъ этихъ первоначальныхъ договорахъ американскихъ колонистовъ съ метрополіей предоставители школы естественнаго права находили доказательства въ пользу своей теоріи. Здѣсь какъ бы воплощается въ конкретномъ видѣ ихъ абстрактная теорія. Если эта теорія учитъ, что государство не можетъ возникнуть иначе, какъ путемъ обыкновеннаго договора, то исторія американскихъ колоній доказываетъ, что дѣйствительно государства такимъ путемъ возникаютъ. Колоніи Плимутъ, Массачузетсъ, Коннектикутъ и др. возникаютъ путемъ общественнаго договора, являющагося основнымъ закономъ этихъ колоній.

Современная наука доказала, между прочимъ, огромнѣйшее вліяніе, какое имѣли эти факты на французскую мысль XVIII-го столѣтія. Эти факты были, несомнѣнно, извѣстны въ Европѣ и подъ ихъ вліяніемъ создается теорія, которая разсматриваетъ основной законъ, именно, какъ общественный договоръ. Съ этой точки врѣнія между основными законами, съ одной стороны, и обыкновенными - съ другой, существуетъ существеннѣйшее принципіальное различіе, различіе не въ формѣ изъявленія воли народа, а въ эссенціи этого изъявленія. Основной законъ или конституція это есть общественный договоръ, предшествующій возникновенію самого государства. Основной законъ, какъ общественный договоръ, исходитъ непосредственно отъ народа, исходитъ отъ власти учредительной. Этой учредительной властью является самъ народъ, и эта учредительная власть создаетъ государство или, другими словами, создаетъ учрежденныя власти. Власть законодательная, подобно власти правительственной или

судебной, является властью учрежденной; только та власть, которая издаетъ основной законъ, есть власть учредительная. Слѣдовательно, на этой почвѣ и создается господствующее въ эпоху французской революціи представленіе, которое Сіэйсъ считаетъ однимъ изъ замѣчательныхъ завоеваній французской революціи, представленіе о принципіальномъ, коренномъ различіи между учредительной властью, съ одной стороны, и учрежденной, въ томъ числѣ и законодательной властью, съ другой. Конституція - основной законъ, какъ общественный договоръ, вырабатывается учредительной властью, обыкновенные же законы исходятъ отъ законодательной власти, созданной основнымъ закономъ, отъ законодательной власти, являющейся властью учрежденной.

Поскольку этотъ основной законъ отождествляется съ общественнымъ договоромъ, постольку онъ разсматривается, какъ непосредственное волеизъявленіе народа, - основной законъ создается народомъ. Далѣе, поскольку этотъ основной законъ разсматривается, какъ общественный договоръ, постольку совершенно естественно требованіе единогласнаго принятія его народомъ. И дѣйствительно, въ политическихъ теоріяхъ революціонной эпохи мы встрѣчаемся съ самымъ категорическимъ указаніемъ, что основной законъ, какъ общественный договоръ, долженъ быть установленъ н а р о д о м ъ, - это во-первыхъ, а во-вторыхъ, этотъ договоръ долженъ быть принятъ е д и н о г л а с н о.

Но ни одна изъ этихъ теорій, стоящихъ на точкѣ зрѣнія единогласнаго принятія всѣмъ народомъ заключаемаго договора, не можетъ быть осуществлена. Да и сами представители разсматриваемыхъ теорій считаютъ необходимымъ внести въ нихъ нѣкоторыя опредѣленныя смягченія. Ваттель, напримѣръ, поэтому говоритъ, что, съ точки зрѣнія правильнаго пониманія основного закона, основной законъ долженъ быть принятъ народомъ и единогласно, но такъ какъ такое единогласіе невозможно, то слѣдуетъ довольствоваться большинствомъ. Однако, чтобы основной законъ сохранилъ свой договорной характеръ, необходимо признать за меньшинствомъ, не согласившимся въ этотъ договоръ вступить, право на выходъ изъ состава того государства, которое путемъ этого основного закона создается. Такъ что, если меньшинство, несогласное съ закономъ, который кладется въ основу организаціи государственной жизни, и имѣющее право выхода изъ организующагося государства, тѣмъ не менѣе остается въ

немъ, то должно предположить, что и его согласіе дано. Таково же мнѣніе и Ж. Руссо, которое онъ высказываетъ не въ „Общественномъ договорѣ", гдѣ имѣется по этому поводу лишь очень туманное разсужденіе, а въ его разсужденіяхъ о польской конституціи. Въ своемъ сочиненіи - „Considérations sur le gouvernement la Pologne et sur sa réformation, projetée en 1772", онъ говоритъ слѣдующее: „нужно хорошо взвѣсить и обдумать главные пункты, которые должны быть признаны основными законами, и только по отношенію къ нимъ признать силу liberum„veto". Такимъ образомъ конституція становится устойчивой, а эти законы непреложными, насколько они могутъ быть таковыми".

Поскольку эта теорія, разсматривающая основной законъ, какъ общественный договоръ, заключенный всѣмъ народомъ и принятый имъ единогласно, пытается стать теоріей дѣйствующаго права, - она, очевидно, оказывается невозможной. Съ одной стороны, нельзя требовать непосредственнаго принятія основного закона народомъ въ большихъ государственныхъ образованіяхъ это непосредственное народовластіе неосуществимо; приходится отступить отъ этого основного принципа вышеизложенной теоріи. Съ другой стороны, не можетъ быть рѣчи и объ единогласномъ принятіи основного закона.

Въ конституціонномъ правѣ революціонной эпохи теорія эта оказывается уже болѣе смягченной, въ направленіи большей практической осуществимости ея принциповъ. Это смягченіе выражается въ стремленіи увеличить или усилить непосредственное вліяніе народа на установленіе основного закона, т.е. по возможности сдѣлать этотъ основной законъ непосредственнымъ выраженіемъ народной воли. Но и эти теоріи, имѣющія характеръ компромисса, рѣзко отграничиваютъ законодательную власть, какъ власть учрежденную, отъ учредительной, устанавливающей основной законъ.

Принципы, лежащіе въ основѣ этихъ теорій, находятъ свое отраженіе въ тѣхъ порядкахъ, которые живутъ и понынѣ въ нѣкоторыхъ наиболѣе демократическихъ государствахъ. Напр., извѣстно, что въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверо-Американской конфедераціи для измѣненія конституціи требуется народное голосованіе, т.е. требуется непосредственное утвержденіе основного закона народомъ. Штаты Сѣверо-Американской федераціи являют-

ся представительными республиками; въ этихъ штатахъ обыкновенные законы издаются ихъ представительными собраніями, но конституція не можетъ быть измѣнена или установлена иначе, какъ народнымъ голосованіемъ, плебисцитомъ. Учредительная власть принадлежитъ народу, законодательная же власть, какъ власть учрежденная, принадлежитъ отдѣльнымъ представительнымъ собраніямъ. Въ самой федераціи для измѣненія основного закона не требуется непосредственнаго народнаго голосованія. Но здѣсь для измѣненія основного закона необходимо принятіе новаго закона легислатурами отдѣльныхъ штатовъ или конвентами, спеціально избранными для этой цѣли. Только въ томъ случаѣ, если три четверти легислатуръ согласятся на измѣненіе основного закона, новый законъ считается принятымъ. Федеральное же правительство, самостоятельно, безъ согласія представительныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ, измѣнить конституцію не можетъ. Во Франціи, напримѣръ, мы знаемъ, что конституціей 1791-го года для измѣненія конституціи устанавливается чрезвычайно сложный путь. Непосредственное вотированіе конституціи народомъ не вводится, но согласно этой конституціи для измѣненія основного закона требуются слѣдующія условія. Двѣ первыя послѣ изданія конституціи легислатуры не имѣютъ права возбуждать вопроссвъ объ измѣненіи конституціи. Затѣмъ вопросъ этотъ долженъ быть рѣшенъ въ положительномъ смыслѣ тремя слѣдующими легислатурами. Послѣ признанія ими необходимости измѣненія конституціи, основной законъ можетъ быть пересмотрѣнъ. Для этого должно быть избрано особое представительное собраніе со значительно большимъ числомъ депутатовъ, которому и подлежитъ обсудить новую конституцію. Это собраніе устанавливаетъ новый основной законъ, который вступаетъ въ дѣйствіе, не нуждаясь въ санкціи короля. Вотъ сложный, установленный конституціей 1791-го года путь, по которому должна происходить ревизія основного закона. И здѣсь учрежденная, законодательная власть отличается отъ учредительной, но эта послѣдняя не осуществляется все-таки непосредственно народомъ. Гораздо послѣдовательнѣе поступаетъ конституція 1793-ьяго года, выработанная Конвентомъ, которая совершенно логически дѣлаетъ послѣдніе выводы изъ теоріи, которая требу -

---



...ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛІОТЕКА

етъ принятія основного закона народомъ. Конституція 1793-ьяго года вводитъ непосредственное народное голосованіе для всякаго измѣненія основного закона во Франціи.

Я думаю, что сказаннаго вполнѣ достаточно для того, чтобы охарактеризовать ту теорію, которая разсматриваетъ основной законъ, какъ общественный договоръ, противополагая основной законъ всѣмъ прочимъ законамъ, которая проводитъ рѣзкую принципіальную границу между учредительной властью, создающей основной законъ, и властью представительныхъ собраній, законодательной властью, учрежденной основнымъ закономъ.

Нѣтъ необходимости подробно останавливаться на критикѣ этой теоріи основного закона. Въ настоящее время договорная теорія происхожденія государства является безусловно и вполнѣ отжившей свое время. Въ современной политической теоріи трудно встрѣтиться съ мнѣніемъ, которое считало бы договоръ тѣмъ базисомъ, на которомъ покоится государство. Этому противорѣчитъ вся совокупность нашихъ представленій и знаній. Мы знаемъ, что договорная теорія не самостоятельна прежде всего съ точки врѣнія исторической. Эта договорная теорія предполагаетъ существованіе естественнаго состоянія, существованіе изолированныхъ естественныхъ людей, находящихся въ договорномъ состояніи; эти люди, не зная государства, уже его желаютъ; они уже знакомы со всѣми послѣдствіями, вытекающими изъ этой формы общественной жизни. Признавая основной договоръ обязательнымъ для лицъ, его заключившихъ, договорная теорія предполагаетъ, что при отсутствіи права создаются обязательныя (договорныя) нормы. Эта теорія стоитъ въ полномъ противорѣчіи съ нашими элементарными знаніями объ общественной и государственной жизни людей на всѣхъ стадіяхъ ея развитія. Никогда никакого естественнаго состоянія не существовало, и это представленіе о благородномъ дикарѣ - сплошная легенда. Люди появляются на общественную сцену, какъ общественныя клѣточки общественнаго организма; мы знаемъ въ настоящее время, что именно на самыхъ низшихъ ступеняхъ развитія индивидъ тонетъ въ той или другой общественной группѣ. Итакъ, съ точки зрѣнія исторической, представленіе объ этомъ договорѣ, въ результатѣ котораго возникаетъ государство, разумѣется, является вполнѣ несостоятельнымъ.

Несостоятельной теорія договорнаго происхожденія государства оказывается и съ психологической точки зрѣнія. Го -

сподство этой теоріи объясняется тѣмъ, что въ теченіе долгаго времени въ значительной мѣрѣ подъ вліяніемъ христіанскихъ воззрѣній, въ психологіи доминирующую роль играетъ представленіе о разумной человѣческой волѣ. Волевой моментъ, моментъ сознательной воли въ теченіе долгаго времени ставится психологіей во главу угла человѣческаго духа. Всѣ проявленія индивидуальной человѣческой жизни, всѣ проявленія общественной жизни представляютъ изъ себя ничто иное, какъ продукты человѣческихъ хотѣній, разумной человѣческой воли. Общественная жизнь въ самыхъ разнообразныхъ ея формахъ есть дѣло рукъ человѣческихъ.

Въ настоящее время мы прекрасно знаемъ, что этотъ волевой моментъ далеко не играетъ той роли, какая приписывалась ему такъ долго психологической наукой. Мы прекрасно знаемъ, что существуютъ такія духовныя силы, которыя, находясь за порогомъ сознанія, скрываясь въ духовныхъ глубинахъ, не знаемыя и не сознаваемыя нами самими, въ значительной мѣрѣ направляютъ и опредѣляютъ наше бытіе. Мы знаемъ, что возникновеніе государства, какъ и возникновеніе цѣлаго ряда другихъ государственныхъ институтовъ (напр., института денегъ, являющагося результатомъ безсознательнаго приспособленія человѣка къ условіямъ общественной жизни) нельзя сводить къ человѣческой волѣ, къ разумнымъ человѣческимъ хотѣніямъ, что возникновеніе государства является результатомъ скрытыхъ инстинктовъ человѣческой природы. Сводить образованіе общества или государства къ сознательной человѣческой волѣ съ точки врѣнія современной психологіи невозможно.

Наконецъ, и съ философской точки врѣнія договорная теорія представляется абсолютно непріемлемой. Договорная теорія является прямымъ продуктомъ атомистическихъ и механическихъ теорій, господствовавшихъ въ теченіе новаго времени, которыя исходятъ отъ представленія объ изолированномъ человѣкѣ, изобрѣтающемъ, подобно механику-самоучкѣ, сложную машину, которую мы называемъ государствомъ. Само собой разумѣется, такія представленія являются абсолютно непріемлемыми. Мы прекрасно знаемъ, что подобно индивидууму и общество является первоначальнымъ факторомъ жизни. Общество въ такой же мѣрѣ первоначально, какъ и самъ индивидъ. Индивидъ всегда является частью того или иного, болѣе или менѣе сложнаго общественнаго цѣлаго.

Если уже Аристотель называлъ человѣка „животнымъ политическимъ", то современная общественная наука называетъ человѣка соціальнымъ или общественнымъ животнымъ. ( По существу между этими двумя названіями нѣтъ никакой разницы: для Аристотеля существовала только одна форма общественнй жизни, это - государство).

Не надо, разумѣется, быть сторонникомъ органической школы, для того, чтобы признать, что общество - это нѣчто исторически данное, первоначальный факторъ въ такой же мѣрѣ, какъ и самъ индивидъ. Съ этой точки зрѣнія о принятіи договорной теоріи не можетъ быть и рѣчи.

Если такимъ образомъ, самое представленіе о томъ, что государство возникаетъ путемъ договора, съ точки зрѣнія современной науки является непріемлемымъ, совершенно ясно, что естественно и необходимо падаетъ и представленіе объ основномъ законѣ, какъ объ общественномъ договорѣ, лежащемъ въ основѣ государства. Если государство не создается договоромъ, то ясно, что основной законъ не можетъ быть договоромъ. Но если основной законъ не есть договоръ, такъ что же такое этотъ основной законъ? И другого отвѣта на поставленный вопросъ не можетъ быть, кромѣ одного: основной законъ, или конституція - это такой же законъ, какъ и всякій другой законъ. Разумѣется, онъ гораздо важнѣе другихъ обыкновенныхъ законовъ. Само собою понятно, что основной законъ, опредѣляющій организацію государства, распредѣленіе функцій властвованія между отдѣльными органами власти, отношенія между государствомъ и властью, съ одной стороны, и гражданами, съ другой, и т.д., является важнѣйшимъ по своему значенію для государственной жизни. Но несмотря на всю свою важность, основной законъ остается закономъ, а та власть, которая раньше противополагась законодательной власти, эта такъ называемая учредительная власть, является въ существѣ дѣла ничѣмъ инымъ, какъ законодательной властью. Съ паденіемъ воззрѣнія на основной законъ, какъ на нѣчто принципіально отличное отъ обыкновенныхъ законовъ, какъ на договоръ, лежащій въ основѣ государства, естественно и необходимо падаетъ отличіе учредительной власти отъ власти законодательной, какъ власти учрежденной. Разъ мы считаемъ основной законъ закономъ, то очевидно, что учредительная власть и

власть законодательная принципіально одно и то же По соображеніямъ цѣлесообразности по соображеніямъ чрезвычайной важности конституціоннаго закона, учредительная власть можетъ существенно отличаться отъ нормальной законодательной власти, но это различіе, диктуемое соображеніями важности основного закона, не можетъ быть и не есть принципіальное различіе. Если основной законъ есть законъ, то учредительная власть есть власть законодательная. Иначе разсуждать логически невозможно.

Но изъ того, что основной законъ или конституція есть законъ, и учредительная власть есть ничто иное, какъ власть законодательная - ни въ коемъ случаѣ нельзя сдѣлать вывода, что созданіе конституціи должно быть осуществляемо нормальной законодательной властью. Не подлежитъ сомнѣнію, что бываютъ случаи, когда такое осуществленіе учредительной функціи нормальной, законодательной властью является фактически невозможнымъ. Такъ, напр., когда послѣ побѣдоносной революціи, уничтожившей существовавшій до нея государственный строй, на очередь ставится вопросъ о созданіи новой конституціи, осуществленіе учредительной функціи нормальнымъ законодательнымъ органомъ является невозможнымъ, - невозможнымъ потому, что уже этотъ органъ уничтоженъ революціей. Ясное дѣло, что при такихъ условіяхъ эта учредительная функція всегда и необходимо осуществляется не нормальной законодательной властью, а особымъ, въ большинствѣ случаевъ, представительнымъ собраніемъ - учредительнымъ собраніемъ, которое избирается спеціально и исключительно для цѣлей изданія новой или измѣненія старой конституціи. Если, напримѣръ, въ конституціонной монархіи органомъ нормальной законодательной власти являются двѣ палаты и король, то очевидное дѣло, послѣ революціи, уничтожившей эти палаты и короля, законодательная власть можетъ осуществляться одной палатой, однимъ учредительнымъ собраніемъ, спеціально избраннымъ для изданія новой конституціи. Въ этихъ случаяхъ, правда, исключительныхъ, объ осуществленіи учредительной функціи нормальной законодательной властью не можетъ быть и рѣчи.

Но и въ другихъ случаяхъ при нормальныхъ условіяхъ государственной жизни, когда существующія власти революціей не

разрушены, разъ ставится вопросъ объ измѣненіи конституціи само собою понятно, нѣтъ необходимости требовать чтобы эта учредительная функція осуществлялась всегда и необходимо тѣмъ самымъ органомъ, который осуществляетъ текущее законодательство, и осуществлялась бы въ тѣхъ самыхъ формахъ какія установлены для нормальнаго текущаго законодательства Выше уже было указано, что основной законъ, будучи закономъ, существенно отличается отъ всякаго рода другихъ законодательныхъ актовъ своей исключительной важностью. Эта важность основного закона, само собой разумѣется, въ значительной мѣрѣ оправдываетъ особый порядокъ, устанавливаемый основными законами для, такъ называемой, ревизіи конституціонныхъ актовъ. Во многихъ конституціяхъ мы находимъ установленіе этого особаго порядка, при чемъ имѣются, главнымъ образомъ, соображенія цѣлесообразности. Устанавливается особый порядокъ не потому, что основной законъ принципіально , по самому существу своему отличается отъ другихъ законовъ, а потому, что основной законъ требуетъ большихъ гарантій обдуманности, осторожности. Предполагается необходимымъ допустить непосредственное вліяніе народной воли, избирателей на изданіе основного закона, приблизить, если можно такъ выразиться, основной законъ къ странѣ, къ избирателямъ. Эти соображенія цѣлесообразности, въ значительной мѣрѣ вѣскія и серьезныя, заставляютъ современныя конституціи, по крайней мѣрѣ, многія изъ нихъ, устанавливать особыя нормы, опредѣляющія порядокъ ревизіи основного закона.

На вопросъ о необходимости установленія опредѣленнаго порядка изданія конституціонныхъ законовъ, отличнаго отъ порядка изданія обыкновенныхъ законовъ, не всѣ ученые смотрятъ одинаковымъ образомъ. Брайсъ и другіе, какъ напримѣръ, Дайси и Эсменъ, говоря о современныхъ конституціяхъ, объ ихъ отношеніи къ ревизіи основного закона, различаютъ конституціи двоякаго рода: однѣ конституціи они называютъ гибкими, податливыми, другія - устойчивыми, твердыми и неподатливыми. Подъ гибкими конституціями названными писателями понимаются такія, которыя для измѣненія основного закона никакихъ особыхъ сложныхъ формъ и гарантій не устанавливаютъ, такія конституціи, по которымъ измѣненіе основного закона производится тѣмъ же органомъ и въ томъ же порядкѣ, въ какомъ из-

даются обыкновенные законы. Въ отличіе отъ этихъ, другія конституціи называются устойчивыми, потому что для ихъ измѣненія въ самой конституціи содержатся болѣе сложныя правила, обезпечивающія большее постоянство, устойчивость конституціонныхъ постановленій.

Къ числу, напримѣръ, конституцій чрезвычайно гибкихъ относится англійская конституція, которая совершенно не знаетъ различія въ порядкѣ изданія основныхъ, конституціонныхъ законовъ - съ одной стороны, и законовъ обыкновенныхъ - съ другой. Никакихъ особыхъ нормъ, которыя указывали бы порядокъ ревизіи основного закона, въ Англіи не существуетъ. Законъ, который отмѣнилъ бы существованіе палаты лордовъ, или который преобразовалъ бы Англію изъ конституціонной монархіи въ республику, долженъ быть изданъ въ томъ самомъ порядкѣ, какъ и всякій нормальный законъ. Англійская конституція есть типъ гибкой конституціи. Такой же чрезвычайно гибкой конституціей является конституція Италіи. Въ ней мы напрасно стали бы искать нормъ, опредѣляющихъ ревизію основного закона.

Въ отличіе отъ названныхъ, другія конституціи являются болѣе или менѣе твердыми, или неподатливыми. Въ текстахъ этихъ конституцій устанавливаются болѣе или менѣе сложныя формы для ревизіи основного закона. Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ, напримѣръ, для осуществленія, такъ называемой, учредительной функціи создается особый органъ. Нормальный органъ законодательной власти не можетъ измѣнить конституціи. Въ другихъ конституціяхъ устанавливаются болѣе сложныя формы для ревизіи основного закона, гарантирующія осторожность и обдуманность законодательной власти при осуществленіи чрезвычайно существенной функціи: такъ, напримѣръ, требуется квалифицированное большинство или многократное обсужденіе законопроекта.

Въ теоріи вопросъ о предпочтительности того или другого порядка конституціонныхъ ревизій является далеко не окончательно вырѣшеннымъ и можно найти много вѣскихъ соображеній по этому вопросу, изъ которыхъ одни говорятъ въ пользу гибкихъ конституцій, другія - напротивъ, въ пользу конституцій твердыхъ и устойчивыхъ. Я думаю, что вопросъ о предпочтительности того или иного рода конституцій вообще не можетъ быть рѣшенъ общимъ и одинаковымъ образомъ. Несомнѣнно, что въ нѣко

торыхъ случаяхъ твердая конституція является дѣйствительно необходимой для пересмотра должны быть установлены особыя правила, особый порядокъ. Можно утверждать, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ функція учредительной власти должна быть поручена другому органу, а не нормальному законодательному органу. Наоборотъ, бываютъ другіе случаи, когда гибкость конституціи является желательной. Поясню примѣромъ: возьмемъ, напримѣръ, такъ называемое федеративное государство. Въ федеративномъ, союзномъ государствѣ, частями котораго являются тоже цѣлыя государства, несомнѣнно всегда и необходимо конституція бываетъ, должна быть и не можетъ быть иной, какъ конституціей твердой и неподатливой. Здѣсь нормальный порядокъ законодательства для осуществленія учредительной функціи непріемлемъ и не трудно понять почему. Совершенно ясно, что всякое союзное государство является весьма искусственнымъ построеніемъ, компромиссомъ между двумя тенденціями: центробѣжными и центростремительными, между стремленіемъ къ національному единству, съ одной стороны, и къ политическому сепаратизму, съ другой. Задача созданія союзнаго государства дѣло чрезвычайно трудное, это - политическая проблема, сущность которой заключается въ отысканіи устойчиваго компромисса между этими двумя противоположными тенденціями. Федеративная конституція и является такимъ компромиссомъ, съ одной стороны - обезпечивающимъ значеніе и силу государственнаго бытія за союзомъ, и съ другой - гарантирующимъ государственную самостоятельность за отдѣльными членами, этотъ союзъ образующими. При пересмотрѣ конституціи ставится на очередь и это основное противорѣчіе между началомъ національнаго единства и началомъ политической самостоятельности отдѣльныхъ государствъ. Если пересмотръ направленъ на расширеніе правъ союзной власти, - чувствуютъ себя обдѣленными государства, союзъ образующія: всякое расширеніе союзной компетенціи не можетъ быть произведено иначе, какъ на счетъ компетенціи государствъ, входящихъ въ составъ федераціи. Наоборотъ, всякое увеличеніе политической самостоятельности отдѣльныхъ государствъ не можетъ не нанести ущерба правамъ союзнаго государства. Отсюда, ясное дѣло, вытекаетъ необходимость чрезвычайной осторожности, которая прежде всего обезпечивала бы интересы отдѣльныхъ государствъ, образующихъ федерацію. Вотъ почему совершенно естественно, что въ

Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки и въ Швейцаріи пересмотръ конституціи не производится нормальнымъ законодательнымъ органомъ. Федеративнымъ органамъ не поручается учредительная функція, потому что осуществленіе ея федеративной властью, само собою разумѣется, могло бы причинить ущербъ отдѣльнымъ государствамъ, входящимъ въ составъ федераціи. Тутъ слѣдовательно, вполнѣ умѣстна твердая конституція, особыя правила, предусматривающія измѣненія основного закона, которыя должны обезпечить интересы отдѣльныхъ государствъ, иначе союзъ государствъ можетъ превратиться въ простое и единое государство.

Гораздо болѣе сомнителенъ вопросъ о необходимости установленія особаго порядка для ревизіи основного закона, поскольку дѣло идетъ о простомъ государствѣ. Но и здѣсь нельзя придти къ какому-нибудь одному рѣшенію. Прежде всего, въ чемъ заключаются усложненія формъ пересмотра конституціи? Нѣкоторыя конституціи при представительномъ строѣ требуютъ для измѣненія конституціи народнаго голосованія. Вопросъ о референдумѣ очень интересный вопросъ, и намъ придется въ свое время подробнѣе остановиться на немъ, но пока нужно сказать, что народное голосованіе возможно въ однихъ государствахъ и невозможно въ другихъ, въ однихъ - референдумъ достигаетъ своихъ цѣлей, въ другихъ - нѣтъ. Ясное дѣло, вопросъ о его примѣненіи долженъ рѣшаться въ зависимости отъ характера того или иного государственнаго строя, отъ тѣхъ или иныхъ условій государственной жизни. Затѣмъ, въ большинствѣ конституцій для ревизіи основного закона требуется особое переизбраніе палатъ, т.е. если вопросъ о ревизіи конституціи рѣшенъ, палаты распускаются, производятся новые выборы, при которыхъ народъ, осуществляя свое избирательное право, даетъ соотвѣтственные мандаты (не имѣющіе, конечно никакой юридической силы) своимъ представителямъ. Это переизбраніе безусловно всегда желательно, противъ него ничего нельзя возразить, потому что оно усиливаетъ вліяніе народа на такой важный актъ, какимъ является измѣненіе конституціи.

Возьмемъ еще какую-нибудь форму усложненія порядка измѣненія конституціи, - напримѣръ, требованіе квалифицированнаго большинства: конституція не можетъ быть измѣнена иначе, какъ

большинствомъ трехъ четвертей голосовъ и т.д. Вопросъ о примѣненіи этихъ формъ усложненія порядка измѣненія основного закона есть вопросъ цѣлесообразности, онъ зависитъ въ значительной мѣрѣ отъ того или иного государственнаго устройства. Гдѣ государственный аппаратъ чрезвычайно сложенъ, напр., въ конституціонной монархіи при двупалатной системѣ, тамъ, разумѣется, усложнять ревизію основного закона еще новыми требованіями, которыя бы только тормозили дѣло необходимыхъ реформъ, казалось бы совершенно нежелательнымъ. Наоборотъ, тамъ, гдѣ существуетъ одна палата, гдѣ дѣйствительно возможно увлеченіе и необдуманность въ рѣшеніи вопроса объ измѣненіи конституціи, тамъ чрезвычайно умѣстно усложненіе учредительнаго порядка. Съ другой стороны, разсматриваемый вопросъ долженъ рѣшаться различно въ зависимости отъ содержанія конституціонныхъ актовъ. А конституціи по своему содержанію рѣзко отличаются другъ отъ друга. Одни - чрезвычайно кратки и сжаты, другія, напротивъ, являются почти кодификаціей всего публичнаго права, дѣйствующаго въ государствѣ. Есть конституціи, которыя трактуютъ о детальныхъ вопросахъ государственной жизни, не имѣющихъ сколько-нибудь серьезнаго государственнаго значенія. Въ современныхъ демократическихъ государствахъ, въ Швейцаріи и въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверо-Американской федераціи наблюдается любопытная тенденція вводить въ конституцію все больше и больше законодательнаго матеріала. Въ Соединенныхъ Штатахъ законодательныя собранія не пользуются никакимъ уваженіемъ демократіи, поэтому, а также и потому, что измѣненіе конституціи предполагаетъ непосредственное участіе народа, проявляется тенденція вводить въ составъ конституціи и, слѣдовательно, исключать изъ компетенціи законодательныхъ собраній все большее количество законодательныхъ вопросовъ. Въ Швейцарской конституціи можно найти спеціальную статью, трактующую о способахъ убоя скота. Казалось бы, вопросъ этотъ не имѣетъ никакого конституціоннаго значенія, а между тѣмъ онъ содержится въ конституціи швейцарской федераціи.

Вполнѣ понятно, что вопросъ о гибкости или твердости конституціи рѣшается различно въ зависимости отъ различнаго

содержанія конституціи. Если конституція устанавливаетъ только основные принципы, тогда, разумѣется, можно создать особыя формы для ревизіи основного закона. Если же конституція касается детальныхъ вопросовъ публичнаго права, эти сложныя формы неудобны, такъ какъ онѣ затрудняютъ работу нормальнаго законодательства соотвѣтственно измѣняющимся условіямъ жизни государства.

Какъ бы то не было, такъ или иначе, необходимо имѣть въ виду - и это есть положительный результатъ всего сказаннаго, - что ученіе объ учредительной власти впервые возникло на почвѣ теоріи договорнаго происхожденія государства. Представленіе объ учредительной власти, какъ власти отличной отъ власти законодательной, представленіе объ основномъ законѣ, какъ объ актѣ, по самому существу отличномъ отъ закона, выросло на почвѣ теоріи естественнаго права. Съ точки зрѣнія современнаго пониманія государства вообще, его происхожденія и развитія въ частности, это представленіе объ учредительной власти, какъ власти, возвышающейся надъ всѣми учрежденными властями и въ частности надъ властью законодательной, является вполнѣ и безусловно несостоятельнымъ.

И въ настоящее время современныя конституціи очень часто проводятъ различіе между пересмотромъ конституціи и изданіемъ обыкновенныхъ законовъ. Но это различіе покоится не на различіи между учредительной и нормальной законодательной властью, а на соображеніяхъ цѣлесообразности и удобства, на соображеніяхъ, которыя въ однихъ случаяхъ одни, а въ другихъ - другія. Послѣ этихъ общихъ замѣчаній мы можемъ перейти къ разсмотрѣнію дѣйствующаго права въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ. Начнемъ съ конституцій федеративныхъ и остановимся сначала на Швейцарской конституціи и конституціи Германской Имперіи.

Что касается прежде всего Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, то федеральная конституція предусматриваетъ вопросъ о ревизіи основного закона въ своей 5-ой статьѣ. Эта 5-ая статья конституціи различаетъ и устанавливаетъ два пути для ревизіи основного закона: 1) во-первыхъ, по иниціативѣ конгресса, т.е. законодательнаго собранія Соединенныхъ Шта-

товъ, а затѣмъ по иниціативѣ отдѣльныхъ штатовъ. Если вопросъ о пересмотрѣ конституціи возникаетъ по иниціативѣ конгресса, то конгрессъ долженъ принять соотвѣтствующій проектъ новой конституціи, при чемъ проектъ этотъ долженъ быть принятъ большинствомъ двухъ третей обѣихъ палатъ. Принятый, такимъ образомъ, проектъ посылается конгрессомъ отдѣльнымъ легислатурамъ, т.е. законодательнымъ собраніямъ отдѣльныхъ штатовъ, или же конгрессъ, предлагаетъ штатамъ избрать спеціальныя представительныя собранія, конвенты для разсмотрѣнія этого проекта. Проектъ, уже предватительно одобренный двумя третями голосовъ въ палатахъ конгресса, считается получившимъ значеніе и силу конституціоннаго закона, если онъ будетъ принятъ легислатурами или конвентами трехъ четвертей штатовъ.

Но конституція Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ предусматриваетъ и другой путь измѣненія конституціи, на практикѣ ни разу не примѣнявшійся: пересмотръ конституціи по иниціативѣ законодательныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ. Въ этомъ случаѣ для того, чтобы такой пересмотръ состоялся, необходимо, чтобы самый вопросъ и предметъ этого пересмотра былъ рѣшенъ въ утвердительномъ смыслѣ большинствомъ двухъ третей штатовъ, т.е. легислатуры двухъ третей штатовъ должны принять резолюцію, признающую необходимость пересмотра конституціи и указывающую самый предметъ пересмотра. Если подобная резолюція принята, конгрессъ обязанъ созвать спеціальный конвентъ для пересмотра конституціи въ направленіи, указанномъ легислатурами. Въ такихъ случаяхъ пересмотръ конституціи совершается не конгрессомъ, а спеціальнымъ конвентомъ, при чемъ этотъ конвентъ не обладаетъ полнотою полномочій. Американскому праву извѣстенъ институтъ учредительныхъ собраній въ европейскомъ смыслѣ этого слова. Конвентъ, создаваемый въ видахъ пересмотра конституціи, имѣетъ правс разсмотрѣть и разрѣшить только тотъ конституціонный вопросъ, который поставленъ на его обсужденіе легислатурами отдѣльныхъ штатовъ. Конституціонный законъ, принятый конвентомъ, считается получившимъ силу и не предлагается на народное голосованіе. Референдумъ не существуетъ въ Сѣверо-Американской федераціи.

Въ такой же мѣрѣ сложнымъ, хотя и существенно отличнымъ, является порядокъ пересмотра конституціи въ Швейцарской фе-

дерацiи. Этотъ порядокъ въ Швейцарiи еще сложнѣе, чѣмъ въ федерацiи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Въ отличiе отъ этой послѣдней, въ Швейцарiи мы имѣемъ дѣло съ непосредственной республикой и, слѣдовательно, здѣсь вопросы учредительнаго характера, вопросы, касающiеся ревизiи основного закона, рѣшаются въ послѣдней инстанцiи непосредственно народомъ. Конституцiя устанавливаетъ слѣдующее основное требованiе для пересмотра всякаго основного закона: для измѣненiя основного закона необходимо, чтобы въ окончательномъ голосованiи этотъ законъ былъ принятъ, во-первыхъ, большинствомъ всѣхъ вообще вотирующихъ гражданъ и, во-вторыхъ, большинствомъ вотирующихъ гражданъ въ большинствѣ кантоновъ. Только при условiи принятiя новой конституцiи или поправки къ дѣйствующей конституцiи - большинствомъ гражданъ и большинствомъ кантоновъ, онѣ вступаютъ въ силу. Самый же порядокъ пересмотра конституцiи различаетъ двѣ формы пересмотра основного закона: общiй пересмотръ и частичный. Общiй пересмотръ - это тотъ случай, когда пересматривается вся конституцiя и вмѣсто одной издается другая. Частичный пересмотръ, когда конституцiя, какъ цѣлое, не трогается, а пересматриваются отдѣльныя постановленiя основныхъ законовъ. Что касается общаго пересмотра, то порядокъ, установленный конституцiей, заключается въ слѣдующемъ. Разсмотримъ сначала наиболѣе простой случай общаго пересмотра конституцiи.

Законодательный органъ федерацiи, федеральное собранiе (Bundesversammlung), - состоящiй изъ двухъ палатъ: изъ нижней, представляющей швейцарскiй народъ, изъ Национальнаго Совѣта (Nationalrath, Conseil National), съ одной стороны, и Кантональнаго Совѣта (Standerrath, Conseil des Etats), представляющаго отдѣльныя государства, съ другой - рѣшаетъ въ утвердительномъ смыслѣ вопросъ о необходимости пересмотра конституцiи и вырабатываетъ проектъ новой конституцiи. Этотъ проектъ предлагается на разсмотрѣнiе народа путемъ референдума, и затѣмъ новая конституцiя считается принятой, если въ пользу этого проекта выскажется большинство гражданъ и большинство кантоновъ. Это самый простой случай. Возможны другiе, болѣе сложные: „если одинъ отдѣлъ (одна палата) - союз-

наго собранія сдѣлаетъ постановленіе о необходимости общаго пересмотра союзной конституціи, а другой отдѣлъ не согласится съ его рѣшеніемъ, или если 50.000 швейцарскихъ гражданъ, имѣющихъ право голоса, потребуютъ общаго пересмотра, то вопросъ о томъ, быть или не быть пересмотру, въ обоихъ этихъ случаяхъ долженъ быть переданъ на голосованіе швейцарскаго народа. Если въ одномъ изъ этихъ случаевъ большинство швейцарскихъ гражданъ, участвующихъ въ голосованіи, дастъ утвердительный отвѣтъ, то оба Совѣта должны быть переизбраны для производства пересмотра"(ст. 120-ая Швейцарской конституціи). Совершенно ясно, что въ томъ случаѣ, когда федеральное собраніе въ цѣломъ противъ общаго пересмотра конституціи, а въ результатѣ народнаго голосованія по вопросу о необходимости такого пересмотра получается утвердительный отвѣтъ, поручать этотъ пересмотръ тому федеральному собранію, которое высказалось противъ него, конечно, невозможно. Поэтому происходитъ переизбраніе и Sonseil National и Conseil des Etats. Новое федеральное собраніе вырабатываетъ проектъ конституціи, который предлагается на народное голосованіе. Проектъ считается принятымъ, если за него выскажется большинство всѣхъ вообще вотирующихъ гражданъ въ большинствѣ кантоновъ.

Теперь перейдемъ къ вопросу о частичномъ пересмотрѣ конституціи. Ст. 121-ая Швейцарской конституціи, опредѣляющая порядокъ частичнаго измѣненія основныхъ законовъ, гласитъ: „частичный пересмотръ можетъ происходить путемъ народной инициативы или же путемъ, установленнымъ для союзнаго законодательства.

Народная инициатива состоитъ въ требованіи, выраженномъ 50 тысячами швейцарскихъ гражданъ, имѣющихъ право голоса, принятія новой статьи конституціи или отмѣны, или измѣненія опредѣленныхъ статей дѣйствующей конституціи. Если путемъ народной инициативы будетъ предложено для пересмотра или введенія въ союзную конституцію нѣсколькихъ различныхъ предложеній, то каждое изъ нихъ должно составлять содержаніе особаго требованія инициативы. Требованіе инициативы можетъ быть представлено или въ видѣ общаго указанія, или въ видѣ подробно разработаннаго проекта. Если требованіе инициативы будетъ имѣть видъ общаго указанія и старыя палаты съ нимъ согласны, то онѣ должны приступить къ частичному пересмотру въ указанномъ инициативой направленіи и представить

проектъ такового народу и кантонамъ для принятія или отклоненія. Если же союзныя палаты не согласны съ представленнымъ требованіемъ, то вопросъ о частичномъ пересмотрѣ долженъ быть переданъ на народное голосованіе; если большинство швейцарскихъ гражданъ, участвующихъ въ голосованіи, выскажется за пересмотръ, союзное собраніе пересмотръ предпринимаетъ, сообразуясь съ народнымъ рѣшеніемъ. (Выработанный собраніемъ законопроектъ передается на голосованіе швейцарскихъ гражданъ Союза и отдѣльныхъ кантоновъ. В.М.Гессенъ). Если же требованіе представлено въ видѣ разработаннаго проекта и союзное собраніе съ нимъ согласится, проектъ долженъ быть переданъ народу и кантонамъ для принятія или отклоненія. Если союзное собраніе не согласно съ представленнымъ проектомъ, оно можетъ выработать свой особый проектъ или предложить народу отвергнуть представленный проектъ, а также подвергнуть голосованію свой контръ-проектъ или свое предложеніе, отвергнуть представленный проектъ одновременно съ проектомъ, исходящимъ отъ народной инициативы" (ст. 121-ся Швейцарской конституціи).*)

Наконецъ, для того, чтобы покончить съ характеристикой порядка пересмотра конституціи въ федеративныхъ государствахъ, намъ необходимо сказать нѣсколько словъ о Германіи. Германія въ ряду государствъ федеративнаго типа является образованіемъ sui generis. Германія есть федерація, но федерація монархическая. Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что наиболѣе соотвѣтствуетъ федеративному строю республиканская форма правленія. Федерація монархическихъ государствъ является дѣломъ весьма и весьма сложнымъ, а въ особенности сложнымъ въ тѣхъ случаяхъ, когда государства, входящія въ ея составъ, представляются въ такой мѣрѣ неодинаковыми по своему политическому значенію, какъ, напр., Пруссія и Шварцбургъ-Зондергаузенъ. Идея федераціи, предполагающая равноправность членовъ, съ большимъ трудомъ осуществляется въ такомъ союзѣ, который состоитъ изъ неодинаковыхъ по своему значенію государствъ.

---

*) *Всѣ дословные тексты статей какъ здѣсь, такъ и во всѣхъ нижеслѣдующихъ случаяхъ, цитирую по сборнику дѣйствующихъ конституціонныхъ актовъ: „Современныя конституціи", изданному подъ редакціей В. М. Гессена и бар. Б.Э. Нольде.*

Германія является образованіемъ весьма оригинальнымъ, исторически сложившимся и существенно отличающимся отъ другихъ федеральныхъ государствъ. Это отличіе, между прочимъ, получаетъ свое выраженіе и въ порядкѣ пересмотра конституціи, нашедшемъ свою формулировку въ знаменитой 78 статьѣ германской конституціи.

Извѣстно, что въ общихъ чертахъ организація законодательной власти въ Германіи такова: законодательство Имперіи осуществляется, во-первыхъ, Reichstag'омъ, т.е. нижней палатой, представляющей весь германскій народъ и избираемый путемъ всеобщаго избирательнаго права, и во-вторыхъ, Bundesrath'омъ, т.е. Союзнымъ Совѣтомъ, въ составъ котораго входятъ представители отдѣльныхъ правительствъ. Союзный Совѣтъ является организаціей подобной международному конгрессу, состоящему изъ представителей отдѣльныхъ правительствъ, отдѣльныхъ монарховъ, изъ представителей, назначемыхъ королями отдѣльныхъ государствъ, за исключеніемъ, конечно, вольныхъ городовъ: Любека, Бремена и Гамбурга, гдѣ они назначаются Сенатомъ. При опредѣленіи числа делегатовъ, посылаемыхъ отдѣльными государствами въ Союзный Совѣтъ, принимается въ расчетъ несдинаковость политическаго значенія и силы различныхъ государствъ, входящихъ въ составъ федераціи.

Въ то время, какъ въ Швейцаріи, Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ и во всѣхъ самостоятельныхъ федераціяхъ Южной Америки, вездѣ и всюду верхнія палаты, представляющія федеративное начало, состоятъ изъ представителей, посылаемыхъ отдѣльными палатами или кантонами въ одинаковомъ числѣ, - по два отъ штата или кантона, въ Германіи количество голосовъ, принадлежащихъ отдѣльнымъ правительствамъ въ Союзномъ Совѣтѣ, далеко не одинаково. Такъ, Пруссіи пеинадлежитъ 17 голосовъ, Баваріи 6, Саксоніи и Вюртембергу 4, Бадену и Гессену 3, Мекленбургъ-Шверинъ и Брауншвейгъ 2, и остальнымъ 17-ти государствамъ по одному голосу.

Статья 78-ая германской конституціи устанавливаетъ слѣдующее правило: „измѣненія конституціи происходятъ законодательнымъ путемъ; они считаются отклоненными, если противъ нихъ выскажутся 14 голосовъ въ Союзномъ Совѣтѣ". И больше ничего. Никакой пересмотръ конституціи невозможенъ, если въ

Союзномъ Совѣтѣ найдется 14 голосовъ противъ него - ничтожное меньшинство, въ сравненіи съ общимъ числомъ голосовъ въ Союзномъ Совѣтѣ. Для пересмотра конституціи требуется, во-первыхъ, согласіе рейхстага, затѣмъ требуется принятіе его Союзнымъ Совѣтомъ съ тѣмъ, чтобы противъ этого пересмотра было менѣе 14-ти голосовъ.

Но спрашивается, почему именно 14 голосовъ, а не какселибо другое число? Передъ составителями германской конституціи стояла задача примирить двѣ противоположныя тенденціи: 1) стремленіе расширить компетенцію Союза; въ этомъ особенно сильно заинтересована Пруссія, которая благодаря величинѣ своего населенія и политическому вліянію, благодаря тому, что ея король является императоромъ федераціи, а ея министры - имперскими министрами, играетъ руководящую роль во всей государственной жизни Имперіи; 2) стремленіе расширить самостоятельность отдѣльныхъ государствъ, что преимущественно свойственно самымъ крупнымъ послѣ Пруссіи государствамъ: Баваріи, Саксоніи, Вюртембергу, Бадену и др. Само собой понятно, что Бавaрія, Саксонія и Вюртембергъ наиболѣе заинтересованы въ томъ, чтобы не давать, въ ущербъ своимъ собственнымъ интересамъ, чрезмѣрно разростись компетенціи Имперіи. Имѣя въ виду эти послѣднія соображенія и стараясь не давать преобладающаго значенія ни одной изъ вышеуказанныхъ тенденцій, составители конституціи предоставили 14-ти голосамъ Союзнаго Совѣта veto въ отношеніи конституціонныхъ поправокъ. Бавaрія, Саксонія и Вюртембергъ обладаютъ вмѣстѣ 14-ью голосами въ Союзномъ Совѣтѣ, и одна Пруссія имѣетъ въ немъ 17 голосовъ. Если противъ 14-ти голосовъ никакая конституціонная ревизія невозможна, то это значитъ, что никакое измѣненіе основныхъ законовъ невозможно противъ голосовъ Пруссіи, съ одной стороны, и противъ голосовъ Баваріи, Саксоніи и Вюртемберга, вмѣстѣ взятыхъ - съ другой. Никакое измѣненіе конституціи невозможно ни въ сторону расширенія компетенціи Союзнаго Совѣта, такъ какъ противъ этого будутъ всегда Саксонія, Баварія и Вюртембергъ, ни въ сторону увеличенія политической самостоятельности отдѣльныхъ государствъ, такъ какъ противъ этого будетъ Пруссія. Таковъ чисто политическій компромиссъ, который устанавливается

---

федеральной конституціей Германской Имперіи.

Этимъ мы и закончимъ разсмотрѣніе вопроса о пересмотрѣ конституціи федеративныхъ государствъ.

Теперь перейдемъ къ разсмотрѣнію вопроса о порядкѣ пересмотра конституціи въ простыхъ, единыхъ государствахъ. И здѣсь бросается въ глаза огромнѣйшее разнообразіе рѣшеній вопроса о ревизіи основныхъ законовъ, которое само по себѣ доказываетъ, что этотъ вопросъ не имѣетъ принципіальнаго характера и принципіальнаго рѣшенія и что онъ рѣшается на основаніи соображеній цѣлесообразности и удобства.

Прежде всего надо указать, что существуютъ государства, въ конституціяхъ которыхъ не устанавливается никакихъ правилъ, опредѣляющихъ особый порядокъ пересмотра основныхъ законовъ. Къ числу такихъ государствъ относятся, какъ уже сказано выше, Англія и Италія. Ни итальянскій статутъ, ни англійская обычно-правовая конституція не предусматриваютъ совершенно какого-либо особаго порядка пересмотра конституціонныхъ законовъ. Если бы дѣйствительно считать этотъ особый порядокъ, эту сугубую твердость основныхъ законовъ неотъемлемой, характерной чертой всякой конституціи, если бы считать конституціей только устойчивую и неподатливую конституцію, то пришлось бы допустить явную нелѣпость, допустить, что Англія не является конституціоннымъ государствомъ, потому что въ Англіи конституціонные законы измѣняются въ томъ же порядкѣ, въ какомъ измѣняются разнообразные, неважные, второстепенные законы. Точно также статутъ итальянскаго королевства не предписываетъ никакихъ особыхъ правилъ для измѣненія конституціи. И въ Италіи любой основной законъ можетъ быть принятъ въ порядкѣ обыкновенныхъ законовъ.

Что касается другихъ конституцій, то здѣсь, по общему правилу, мы встрѣчаемся съ извѣстными, болѣе или менѣе сложными, формами пересмотра конституціонныхъ законовъ. При чемъ эта сложность формъ диктуется соображеніями двоякаго рода: съ одной стороны, стремленіемъ предоставить непосредственно народу большую долю вліянія на пересмотръ конституціонныхъ законовъ, смягчить до извѣстной степени крайности представительной системы, приближая ее отчасти къ системѣ непосредственнаго народовластія, съ другой стороны, стремленіемъ обезпечить сравнительно большую обдуманность и осторож-

ность при измѣненіи важнѣйшихъ конституціонныхъ законовъ. Сообразно преобладанію той или другой точки зрѣнія, порядокъ измѣненія конституціи устанавливается различный въ разныхъ государствахъ. Наиболѣе часто встрѣчается въ конституціяхъ требованіе спеціальнаго переизбранія палатъ. Это есть наиболѣе типичное требованіе. Оно заключается въ томъ, что разъ существующія палаты признаютъ необходимость пересмотра конституціи, онѣ распускаются, назначаются новые выборы и, слѣдовательно, избирателю во время этихъ новыхъ выборовъ предоставляется возможность путемъ голосованія въ томъ или иномъ смыслѣ, путемъ избранія того или другого депутата, опредѣленнымъ образомъ высказываться по конкретному конституціонному вопросу. Избирательной платформой становится конституціонная реформа, и на этомъ вопросѣ, о конституціонной реформѣ, ведется избирательная борьба. Что касается самаго переизбранія палатъ, то нужно сказать, что возможенъ двоякій характеръ переизбранія: нижняя палата переизбирается либо въ своемъ обыкновенномъ составѣ, либо спеціально на предметъ конституціонной ревизіи въ усиленномъ составѣ, напр., въ двойномъ числѣ членовъ: если въ нормальной законодательной палатѣ число членовъ равняется 300, то въ палатѣ, избранной для измѣненія основныхъ законовъ, участвуетъ 600. Это опять-таки дѣлается для того, чтобы, увеличивая число народныхъ представителей, увеличить долю вліянія каждаго избирателя на рѣшеніе конституціонныхъ вопросовъ.

Кромѣ требованія переизбранія палатъ, не менѣе часто мы встрѣчаемся въ конституціи съ другимъ требованіемъ для рѣшенія конституціонныхъ вопросовъ необходимо квалифицированное большинство. Это требованіе имѣетъ, очевидно, въ виду обезпечить большую обдуманность и осторожность при пересмотрѣ конституціи. Но оно имѣетъ и нѣкоторыя принципіальныя соображенія въ свою пользу. Требуя большинства, скажемъ, двухъ третей для признанія необходимости пересмотра, конституція тѣмъ самымъ старается оградить болѣе или менѣе существенно интересы меньшинства. Однимъ изъ способовъ защиты правъ меньшинства противъ посягательствъ господствующаго большинства и является требованіе квалифицированнаго большинства при пересмотрѣ конституціи. При нормальномъ за-

конодательствѣ достаточно абсолютнаго большинства (половины голосовъ плюсъ одинъ) для принятія закона. Если для рѣшенія вопроса объ измѣненіи основныхъ законовъ требуется, положимъ, большинство трехъ четвертей голосовъ, то это значитъ, что большинство только въ томъ случаѣ одержитъ побѣду и проведетъ свою рѣшающую волю, если оно чрезвычайно значительно. Меньшинство же только въ томъ случаѣ окажется побѣжденнымъ, если оно весьма и весьма невелико. Такимъ образомъ, эта мѣра устанавливается по соображеніямъ техническимъ, съ одной стороны, и въ интересахъ меньшинства - съ другой.

Въ конституціяхъ встрѣчается еще одно требованіе, требованіе повторнаго голосованія, мѣра чисто техническаго значенія и характера. Нѣкоторыми конституціями для измѣненія основного закона требуется, чтобы это измѣненіе вотировалось дважды. Такое двукратное принятіе палатами конституціоннаго закона на протяженіи извѣстнаго промежутка времени является гарантіей большей обдуманности и осторожности въ дѣлѣ ревизіи конституціи.

Обыкновенно конституціи не довольствуются установленіемъ какого-либо одного изъ указанныхъ началъ,- начала переизбранія палатъ или начала квалифицированнаго большинства, или повторнаго голосованія. По большей части въ конституціяхъ комбинируются въ той или иной формѣ всѣ эти ограничительныя начала, запрещающія пересмотръ и измѣненіе основныхъ законовъ въ обыкновенномъ порядкѣ и обращающія конституцію въ болѣе или менѣе устойчивую и неподатливую.

Въ чистомъ видѣ начало переизбранія палатъ проводится въ конституціяхъ Даніи и Норвегіи. Датская и Норвежская конституціи содержатъ только одно требованіе: разъ возникаетъ вопросъ о пересмотрѣ конституціи, палаты переизбираются и переизбранныя палаты рѣшаютъ вопросъ о пересмотрѣ конституціи.

Въ другихъ государствахъ мы встрѣчаемся съ требованіемъ переизбранія палатъ и квалифицированнаго большинства для принятія конституціоннаго закона. 131-ая статья Вельгійской конституціи заключаетъ въ себѣ слѣдующія требованія: „законодательная власть имѣетъ право объявить о необходимости пересмотра того или иного, указаннаго ею, конституціоннаго постановленія. Послѣ этого заявленія, обѣ палаты распускаются силою закона. Затѣмъ должны быть созваны двѣ

новыя палаты въ порядкѣ, установленномъ конституціей. Эти палаты по соглашенію съ королемъ рѣшаютъ вопросы, подверг-аемые пересмотру. Въ этомъ случаѣ палаты не могутъ засѣдать, если нѣтъ на-лицо, по крайней мѣрѣ, двухъ третей членовъ каждой изъ палатъ; и никакое измѣненіе не можетъ быть принято иначе, какъ по меньшей мѣрѣ двумя третями голосовъ".

Равнымъ образомъ переизбраніе палатъ и принятіе новаго конституціоннаго закона большинствомъ двухъ третей голосовъ является необходимымъ условіемъ пересмотра конституціи въ Нидерландахъ. Въ Болгаріи и Греціи конституція требуетъ прежде всего переизбранія палатъ. Но отличаются эти государства отъ другихъ конституціонныхъ государствъ тѣмъ, что избираемыя въ нихъ на предметъ пересмотра законовъ законодательныя собранія существенно отличны отъ обыкновенныхъ законодательныхъ палатъ. Конституція Болгаріи различаетъ два типа собраній: простое народное собраніе и великое народное собраніе. (Въ Сербіи подобнымъ же образомъ различаются простая скупщина и великая скупщина). Отличаются они между собой количествомъ членовъ: великое народное собраніе (и великая скупщина) имѣетъ вдвое болѣе членовъ, чѣмъ простое народное собраніе (и простая скупщина). Это великое народное собраніе и является органомъ пересмотра конституціи. Въ Болгаріи, разъ поставленъ на очередь вопросъ о ревизіи основныхъ законовъ, прежнее собраніе распускается, производятся новые выборы, при чемъ народные представители избираются въ двойномъ числѣ, и уже въ этомъ великомъ народномъ собраніи рѣшается вопросъ о ревизіи конституціи. И вмѣстѣ съ тѣмъ устанавливается требованіе квалифицированнаго большинства въ двѣ трети голосовъ.

Чрезвычайно сложныя условія пересмотра основныхъ законовъ установлены въ Греціи. Тамъ для пересмотра конституціи требуется прежде всего признаніе пересмотра необходимымъ двумя послѣдовательными сессіями одной и той же палаты, при чемъ необходимость пересмотра должна быть признана тремя четвертями голосовъ. Если палата въ двухъ своихъ сессіяхъ признаетъ необходимость пересмотра конституціи большинствомъ трехъ четвертей голосовъ, палата распускается и производятся выборы новой палаты. Эта послѣдняя, со-

зываемая въ двойномъ числѣ членовъ, и рѣшаетъ окончательно вопросъ о пересмотрѣ конституціонныхъ законовъ.

Что касается повторнаго принятія проекта новой конституціи или поправки къ старой, то съ нимъ мы встрѣчаемся въ конституціяхъ Баварской и Прусской. Согласно Баварской конституціи 1848-го года для того, чтобы конституція могла быть измѣнена или издана новая, требуется трехкратное принятіе новаго конституціоннаго закона обѣими палатами въ теченіе одной недѣли въ присутствіи трехъ четвертей членовъ палатъ большинствомъ двухъ третей голосовъ.

Въ Пруссіи эта система нѣсколько проще: имѣется одно условіе для ревизіи конституціи - требуется двукратное принятіе новаго конституціоннаго закона, при чемъ одно принятіе отъ другого должно быть отдѣлено промежуткомъ въ 21 день. Законъ предлагается на утвержденіе корсля и получаетъ силу закона.

Особый порядокъ пересмотра конституціи устанавливается дѣйствующимъ во Франціи конституціоннымъ закономъ. Здѣсь пересмотръ конституціи совершается не въ нормальныхъ законодательныхъ палатахъ, а въ особомъ національномъ собраніи. Національное собраніе Франціи есть не что иное, какъ совмѣстное засѣданіе ея обѣихъ палатъ. Порядокъ пересмотра конституціи во Франціи таковъ: прежде всего обѣ палаты принимаютъ проектъ конституціоннаго закона. Затѣмъ тѣ же палаты собираются на совмѣстное засѣданіе. Палата депутатовъ и сенатъ образуютъ одно національное собраніе, - которое и засѣдаетъ, по совершенно случайнымъ причинамъ, въ Версалѣ, не въ Парижѣ. Это національное собраніе абсолютнымъ большинствомъ голосовъ всѣхъ членовъ рѣшаетъ вопросъ о конституціонномъ пересмотрѣ. Само собою понятно, что при совмѣстномъ засѣданіи обѣихъ палатъ, нижняя палата, палата депутатовъ, какъ наиболѣе многочисленная, получаетъ преобладающее значеніе.

На этомъ мы и закончимъ разсмотрѣніе существующихъ конституцій по вопросу о порядкѣ пересмотра конституціонныхъ законовъ.

Я думаю, что только что мною изложенное не можетъ не привести насъ къ такому совершенно правильному выводу: то ученіе, которое было выдвинуто революціонной эпохой конца

XVIII-го и начала XIX-го столѣтія и которое вообще возникаетъ во всякую революціонную эпоху, ученіе о существованіи особой учредительной власти, принципіально отличающейся отъ нормальной законодательной власти, ученіе, противополагающее учредительную власть властямъ учрежденнымъ, ученіе, которое разсматриваетъ конституцію, не какъ обыкновенный законъ, а какъ законъ высшаго порядка, возвышающійся надъ государствомъ и опредѣляющій собой государственное бытіе, однимъ словомъ, ученіе, усматривающее существенный признакъ конституціоннаго строя въ наличности конституціи, какъ таковой, какъ чего-то своеобразнаго и особаго, отличнаго отъ обыкновеннаго закона, — это ученіе не находитъ себѣ почвы въ дѣйствующемъ конституціонномъ правѣ современныхъ государствъ.

# Г Л А В А  Т Р Е Т Ь Я.

## ИДЕЯ НАРОДНАГО СУВЕРЕНИТЕТА.

Слѣдующимъ, самымъ важнымъ изъ принциповъ, провозглашенныхъ впервые французской революціей, является принципъ народнаго суверенитета. На немъ точно такъ же, какъ и на идеѣ учредительной власти, строится понятіе конституціоннаго государства, онъ считается отличительнымъ моментомъ, essentiale этого понятія.

Намъ предстоитъ въ настоящее время обратиться къ началу народнаго суверенитета въ его отраженіи въ современной конституціонной дѣйствительности. Я не имѣю въ виду подробно излагать исторію догмы народнаго суверенитета. Вопросъ этотъ очень важенъ и интересенъ, но въ нашъ курсъ онъ не входитъ. Вопросъ о принципѣ народнаго суверенитета мы будемъ затрагивать лишь постольку, поскольку это необходимо для выясненія понятія конституціоннаго строя. Подробно же мы остановимся только на его отраженіи въ конституціонномъ правѣ современныхъ государствъ. Но, разумѣется, нельзя съ достаточной полнотой освѣтить этотъ вопросъ, не зная, что такое понятіе народнаго суверенитета.

Нужно сказать, что теорія народнаго суверенитета является одной изъ наиболѣе древнихъ политическихъ теорій вообще. Еще на зарѣ средневѣковья мы встрѣчаемся съ совершенно опредѣленнымъ выраженіемъ теоріи народнаго суверенитета. У Марсилія Падуанскаго мы встрѣчаемъ то же ученіе, какое впослѣдствіи мы найдемъ и у Ж.Ж. Руссо. А что касается Альтузія, то въ его извѣстномъ сочиненіи: „Politica metodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata", напечатанномъ въ 1603-ьемъ году, излагается ученіе о народномъ суверенитетѣ настолько тождественно съ ученіемъ Ж. . Руссо, что нельзя отдѣлаться отъ мысли, что Ж.Ж. Руссо экспропріировалъ Альтузія, именно, въ своемъ: „Contrat social". Какъ бы то ни было, теорія народнаго суверенитета является очень и очень старой теоріей.

Уже средневѣковье строитъ эту теорію на идеѣ договора между народомъ, съ одной стороны, и верховнымъ правителемъ, съ другой. Средневѣковая доктрина исходитъ изъ того представленія, что власть монарха основана на его договорѣ съ народомъ, при чемъ этотъ договоръ мыслится въ двоякой формѣ: - одни его мыслятъ, какъ о т ч у ж д е н і е в л а с т и - translatio potestatis, другіе, какъ п о р у ч е н і е в л а с т и н а р о д о м ъ к о р о л ю - c o n c e s s i o p o t e s t a t i s. Абсолютисты среднихъ вѣковъ стояли на почвѣ пониманія этого договора, какъ translatio potestatis, сторонники же народнаго суверенитета разсматривали этотъ договоръ, какъ concessio potestatis. Первые говорятъ, что король получилъ свою власть отъ народа, но народъ отчудилъ королю свою суверенную власть, и самъ остался ни при чемъ. Защитники народнаго суверенитета доказываютъ, что народъ не могъ отчудить своей власти, онъ только поручилъ ея осуществленіе монарху, носителемъ суверенитета остался тѣмъ не менѣе народъ. Одинъ изъ представителей этого второго направленія, Марсилій Падуанскій, говоритъ, что монархъ - это есть второстепенная часть государственной организаціи, часть „secundaria, quasi instrumentalis seu executiva", суверенитетъ же остается въ рукахъ народа. Эта точка зрѣнія является типичной для теоріи народнаго суверенитета.

Въ теченіе XV-го столѣтія ученіе это замолкаетъ. Въ XVI столѣтіи оно возрождается и пріобрѣтаетъ важное значеніе подъ преимущественнымъ вліяніемъ борьбы между церковью и государствомъ. У протестантскихъ и католическихъ монархомаховъ народъ противополагается королю, какъ одна изъ договаривающихся сторонъ другой, и все ихъ ученіе покоится на представленіи о томъ, что власть короля есть власть, порученная ему народомъ, второстепенная, а народъ отъ своей власти не отказывается и отказаться не можетъ.

И вообще говоря, въ основѣ средневѣковыхъ воззрѣній лежитъ непримиримый дуализмъ. Они въ понятіи государства различаютъ короля и народъ, какъ двѣ противоположности, какъ двѣ договаривающіяся стороны, и рѣчь въ нихъ идетъ о томъ, кому принадлежитъ власть: королю, какъ властвующему, или подвластнымъ, т.е. народу. Это дуалистическое представленіе о государствѣ вообще, какъ комбинаціи двухъ самостоя-

тельныхъ элементовъ, это противоположеніе короля народу и народа королю является общей типической чертой средневѣковой доктрины.

Съ другой стороны, отличительнымъ признакомъ ея является недемократическій характеръ пониманія народнаго суверенитета. Средневѣковому ученію о народномъ суверенитетѣ совершенно чуждо представленіе о томъ, что мы въ настоящее время называемъ всеобщимъ избирательнымъ правомъ, т.е. требованіе участія въ осуществленіи государственной власти всѣхъ гражданъ или, по крайней мѣрѣ, большинства ихъ. Когда писатели, стоявшіе на точкѣ зрѣнія средневѣковой доктрины, говорили, что власть должна принадлежать народу, а не королю, то они совершенно не ставили вопроса о томъ, кѣмъ должна осуществляться эта власть, немногими или всѣми. Этотъ вопросъ оставался за полемъ зрѣнія средневѣковой доктрины. Значительная же часть представителей теоріи народнаго суверенитета въ средневѣковой литературѣ стояла на точкѣ зрѣнія необходимости чисто аристократической организаціи власти, т.е. они доказывали, что власть должна осуществляться избраннымъ меньшинствомъ, а отнюдь не народомъ въ его цѣломъ.

Такимъ образомъ, дуализмъ въ представленіи о государствѣ вообще, съ одной стороны, и отсутствіе демократическаго начала въ теоріи, съ другой, - вотъ что характеризуетъ средневѣковую доктрину народнаго суверенитета.

Теорія эта заимствуется Альтузіемъ (въ XVII-омъ вѣкѣ), а затѣмъ и доктриной естественнаго права; въ теченіе новаго времени вплоть до начала XIX-го столѣтія теорія народнаго суверенитета получаетъ свое дальнѣйшее развитіе въ ученіи естественнаго права и вмѣстѣ съ этимъ ученіемъ. Если бы мы захотѣли уяснить себѣ основныя начала интересующей насъ теоріи, поскольку они разработаны въ философіи естественнаго права, то и здѣсь мы должны были бы отмѣтить два существенныхъ отличительныхъ момента: во-первыхъ, во всѣхъ безъ исключенія теоріяхъ естественнаго права происхожденіе права на участіе во власти народа основывается на представленіи о прирожденности каждому индивиду правъ на власть. Извѣстно, что теорія естественнаго права въ самомъ понятіи права выдвигаетъ на первую очередь и подчеркиваетъ субъективный моментъ: право субъективно, а не объективно.

Понятно, слѣдовательно, что и обоснованіе народнаго суверенитета въ доктринѣ естественнаго права носитъ въ значительной мѣрѣ субъективный характеръ. Въ отличіе отъ средневѣковой доктрины разбираемая теорія подчеркиваетъ въ понятіи народнаго суверенитета его демократическій характеръ. Въ ней мы впервые встрѣчаемся съ категорическимъ требованіемъ участія въ осуществленіи государственной власти всѣхъ гражданъ. И, хотя дуализмъ остается и въ доктринѣ естественнаго права, потому что и здѣсь необходимымъ условіемъ образованія государства признается договоръ между двумя сторонами: народомъ и представителемъ верховной власти, однако, самое понятіе народа пріобрѣтаетъ новый и болѣе демократическій смыслъ. Право участія всѣхъ въ осуществленіи государственной власти основывается на представленіи о томъ, что у каждаго индивида въ числѣ присущихъ ему и неотъемлемыхъ отъ него правъ имѣется право на власть, это во-первыхъ. А затѣмъ оно основывается еще на другомъ представленіи, что это право на власть одного ничѣмъ не отличается отъ права на власть другого индивида, т.е., другими словами, наряду съ представленіемъ о прирожденности каждому индивиду правъ на власть, доктрина естественнаго права характеризуется еще представленіемъ объ абсолютномъ равенствѣ индивидовъ другъ другу.

Но эти два положенія, характеризующія ученіе естественнаго права по интересующему насъ вопросу, внѣ всякаго сомнѣнія не выдерживаютъ, какъ одно, такъ и другое, научной критики. Съ одной стороны, ученіе естественнаго права о принадлежности каждому индивиду прирожденнаго права на власть представляется по самому существу несостоятельнымъ: даже допуская существованіе прирожденныхъ правъ, напримѣръ, прирожденнаго права на свободу, - права на господство надъ другими мы представить и допустить не можетъ. Въ свое время Гизо, опровергая теорію естественнаго права, совершенно правильно указывалъ на полную аналогію, существующую между демократической доктриной естественнаго права и тѣми сословно-аристократическими теоріями, которыя требуютъ осуществленія государственной власти привиллегированной сословной группой. Подобно тому, какъ эти послѣднія предполагаютъ существованіе прирожденнаго права на власть у меньшинства, точно такъ же теорія народнаго суверенитета переноситъ на большинство представленіе о прирожденности права на власть.

Равнымъ образомъ, совершенно неубѣдительна попытка доказать необходимость народнаго суверенитета, какъ права на участіе въ осуществленіи государственной власти всѣхъ, началомъ равенства индивидовъ. Этого абсолютнаго равенства не существуетъ и, разумѣется, не слѣдуетъ закрывать глаза передъ тѣмъ фактомъ, что реальные люди - не тѣ абстрактныя сущности, пребывающія внѣ времени и пространства, которыя мыслятся доктриной естественнаго права. Живые, „настоящіе" люди, существующіе въ пространствѣ и времени, представляются въ высокой мѣрѣ не равными. И всякая попытка доказать необходимость народнаго суверенитета, какъ права на участіе всѣхъ въ осуществленіи государственной власти, ссылкой на равенство людей по самому существу представляется неубѣдительной уже потому, что, наоборотъ, ссылаясь на существующее въ дѣйствительности неравенство людей, можно придти къ результатамъ, какъ разъ діаметрально противоположнымъ.

Однако же, нужно думать, что отсутствіе равенства въ реальной жизни не только не противорѣчитъ началу народнаго суверенитета, но, наоборотъ, дѣлаетъ осуществленіе этого начала безусловно необходимымъ. Если бы, дѣйствительно, равенство людей, которое предполагалось доктриной естественнаго права, реально существовало, то въ такомъ случаѣ было бы до невозможности трудно обосновать свое право на участіе во власти всѣхъ безъ исключенія. Если люди равны другъ другу, то зачѣмъ, спрашивается, всѣмъ участвовать въ осуществленіи государственной власти? Если люди равны въ своихъ интересахъ и потребностяхъ, въ своихъ знаніяхъ и способностяхъ, въ такомъ случаѣ непосредственное участіе народа или большинства въ осуществленіи законодательной власти представляется совершенно излишнимъ: можно выбрать изъ этой массы равныхъ людей одного человѣка и поручить ему быть выразителемъ совершенно адэкватной, одинаковой воли людей, volontè de tous, совпадающей съ „volontè gènérale". Въ дѣйствительности, и мы въ этомъ убѣдимся въ дальнѣйшемъ, теорія народнаго суверенитета, правильно понимаемая, основывается на началѣ неравенства людей другъ другу. Такъ какъ люди неравны другъ другу, такъ какъ интересы людей, принадлежащихъ къ различнымъ общественнымъ группамъ, нерѣдко взаимно противоположны, то безусловно необходимо, чтобы въ осуществленіи государственной власти принимали участіе всѣ люди,

независимо отъ принадлежности ихъ къ той или иной общественной группѣ.

Такимъ образомъ, два основные постулата естественно-правовой доктрины, - признаніе права на власть у каждаго индивида и признаніе абсолютнаго равенства индивидовъ, - не дали и не могутъ дать стойкаго фундамента теоріи народнаго суверенитета.

Наканунѣ французской революціи эта доктрина получаетъ свое наиболѣе категорическое и ясное выраженіе у Ж.Ж. Руссо, въ его: „Contrat social". Его ученіе оказало огромнѣйшее вліяніе, какъ на французскую революцію, такъ и на выработку основныхъ принциповъ конституціоннаго государства.

Ознакомленіе съ этой теоріей Руссо еще наглядніе установитъ совершенно неправильную постановку интересующаго насъ вопроса о народномъ суверенитетѣ. Извѣстно, что то дуалистическое представленіе о государствѣ, которое характеризуетъ средневѣковую доктрину и которое заимствуется теоріями естественнаго права въ новое время, въ значительной мѣрѣ стирается въ теоріи народнаго суверенитета Руссо. Онъ исходитъ изъ принципа неотчуждаемости народнаго суверенитета; суверенная власть принадлежитъ народу. Руссо отрицаетъ возможность договора между народомъ, съ одной стороны, и королемъ, съ другой, какъ между двумя равноправными сторонами. Совершенно ошибочно думать, что Руссо является послѣдовательнымъ и строгимъ республиканцемъ; наоборотъ, въ своемъ: „Contrat social" Руссо доказываетъ, что республиканская форма правленія наиболѣе совершенна, но она является формой болѣе пригодной для ангеловъ, нежели для людей. Онъ допускаетъ осуществленіе исполнительной власти королемъ, признаетъ это возможнымъ . Но король не является стороной въ договорѣ съ народомъ, онъ - приказчикъ народа, его слуга, на котораго возлагается осуществленіе опредѣленной функціи неотчуждаемой отъ народа суверенной власти. Изъ этого представленія о неотчуждаемости нарсднаго суверенитета Руссо выводитъ категорическое требованіе непосредственнаго народовластія, невозможность существованія представительной формы правленія, т.е. непримиримость народнаго представительства съ началомъ народнаго суверенитета. Государственная власть должна быть осуществляема непосредственно народомъ въ народномъ собраніи Право голоса въ народномъ собраніи должно принадлежать всѣмъ

и каждому изъ гражданъ.

Ученіе Руссо имѣетъ, несомнѣнно, ярко выраженный демократическій характеръ. Любопытно уяснить себѣ, какимъ образомъ Руссо аргументируетъ этотъ демократическій характеръ народнаго суверенитета. Почему право голоса должно принадлежать всѣмъ и каждому? Руссо отвѣчаетъ путемъ противопоставленія общей воли - „volontè gènèrale" - волѣ всѣхъ, - „volontè de tous". Въ каждомъ индивидѣ рядомъ съ его собственной волей живетъ еще другая - общая воля - „volontè gènèrale", - и эта, общая воля, существенно отличается отъ индивидуальной эгоистической воли человѣка. Я могу относиться различнымъ образомъ къ одному и тому же вопросу, въ зависимости отъ того, буду-ли я разсматривать его съ точки зрѣнія своей собственной эгоистической воли, или же я буду смотрѣть на него съ точки зрѣнія общей воли. Когда народъ собирается на народное собраніе, въ такомъ случаѣ задача заключается въ томъ, чтобы извлечь изъ множества индивидуальныхъ воль не волю всѣхъ - „volontè de tous" - а общую волю - „volontè gènèrale". Если бы нужна была воля всѣхъ, было бы необходимо единогласіе, но такъ какъ нужна общая воля, то можно довольствоваться большинствомъ. „Когда въ собраніи народа предлагается законъ, - говоритъ Руссо въ „Общественномъ договорѣ", кн. IV-ая, гл. II-ая, то у гражданъ спрашивается не то, собственно, одобряютъ ли они предложеніе или отвергаютъ его, но то, согласно ли оно съ общей волей, которая есть ихъ воля; каждый, давая свой голосъ, высказываетъ по этому предмету свое мнѣніе, и изъ подсчета голосовъ выводится требованіе общей воли. Если поэтому беретъ верхъ мнѣніе, противное моему, то это доказываетъ лишь то, что я ошибся, и что то, что я считалъ общей волей, не было ею. Если бы взяло верхъ мое частное мнѣніе, то это значило бы, что я сдѣлалъ не то, что хотѣлъ сдѣлать, въ такомъ случаѣ я не былъ свободенъ". Такимъ образомъ, если при голосованіи народомъ закона происходитъ дѣленіе на большинство и меньшинство, то это значитъ, что большинство опредѣляетъ то, чего требуетъ общая воля, и опредѣляетъ правильно, а меньшинство ошибается, считая индивидуальную волю за выраженіе общей воли. Преобладающее значеніе общей воли не есть подчиненіе меньшинства большинству: то, чего хочетъ большинство,

есть выраженіе „volontè générale", а меньшинство не понимаетъ этого, сближая свою эгоистическую волю съ общей волей. Вотъ тотъ софизмъ, которымъ Руссо оправдываетъ необходимость рѣшенія вопроса большинствомъ. Но въ такомъ случаѣ все-таки остается непонятнымъ, почему право голоса въ народномъ собраніи должно принадлежать всѣмъ? На этотъ вопросъ Руссо отвѣта не даетъ, и не трудно понять, что на почвѣ противопоставленія „volontè générale" - „volontè de tous", такого отвѣта и дать невозможно. Какъ только мы станемъ противополагать волю всѣхъ этой особой общей волѣ, то сейчасъ же мы утратимъ всякую возможность дать теоретическое обоснованіе народнаго суверенитета въ демократическомъ смыслѣ, потому что,если общая воля не есть воля всѣхъ, то почему должно требовать участія въ народномъ голосованіи всѣхъ? Если меньшинство можетъ ошибаться, принимая свою индивидуальную волю за общую волю, то почему не можетъ ошибаться большинство? Наконецъ, если вообще такія ошибки возможны, то почему не могутъ ошибаться всѣ?

Естественно-правовая доктрина народнаго суверенитета падаетъ вмѣстѣ съ паденіемъ теоріи естественнаго права вообще. Эпоха реакціи, слѣдующая за революціонной эпохой, враждебная раціонализму и естественно-правовой доктринѣ, вообще оказывается безусловно враждебной естественно-правовой теоріи народнаго суверенитета. Въ началѣ XIX-го столѣтія она исчезаетъ, и снова реставрируется теорія суверенитета монархическаго. Эта послѣдняя въ теченіе десятилѣтій являлась господствующей теоріей. Поскольку, однако, мы встрѣчаемся въ политическихъ доктринахъ того времени съ теоріей народнаго суверенитета, эта теорія уже не имѣетъ прежняго естественно-правового характера. И эта теорія народнаго суверенитета первой половины XIX столѣтія, какъ мнѣ кажется, наиболѣе правильно можетъ быть названа теоріей здраваго смысла, утилитарной теоріей народнаго суверенитета.

Необходимость народнаго суверенитета она старается обосновать соображеніями практическими, соображеніями цѣлесообразности, соображеніями здраваго смысла. Съ этой теоріей мы встрѣчаемся въ ученіи англійскихъ утилитаристовъ. Наиболѣе яркимъ представителемъ этой новѣйшей теоріи народнаго суверенитета является Бентамъ, а вслѣдъ за нимъ и его школа, школа утилитаристовъ. Обоснованіе народнаго суверенитета въ этомъ

ученіи очень просто. Цѣлью государства утилитаризмъ, въ лицѣ своего учителя Бентама, считаетъ возможно большее счастье возможно большаго числа людей. Это первое положеніе утилитаристовъ. Можно ли что-либо возразить противъ него? Конечно, ничего. Другая посылка заключается въ слѣдующемъ: всякій человѣкъ - наилучшій судья своего счастья. Отсюда выводъ: значитъ, въ концѣ концовъ надобно, чтобы государственная власть, цѣлью которой является возможно большее счастье возможно большаго числа людей, осуществлялась всѣми, а не немногими. Теорія эта является господствующей въ англійской литературѣ въ теченіе 30-60 годовъ. Подъ ея вліяніемъ происходятъ парламентскія реформы: билль 32-го года и билль 67-го года, особенно ярко отразившіе процессъ развитія англійской государственной жизни въ направленіи демократизаціи государственнаго строя.

Но, разумѣется, и эта теорія не даетъ достаточно прочнаго обоснованія началу народнаго суверенитета. Какъ всякое не принципіальное, а практическое обоснованіе того или иного начала, и это обоснованіе, построенное на соображеніяхъ цѣлесообразности и здраваго смысла, допускаетъ цѣлый рядъ практическихъ контръ-возраженій. Если считать, что возможно большее счастье возможно большаго числа людей является цѣлью государства, то все-таки можно спорить противъ второго положенія, что каждый человѣкъ - лучшій судья своего счастья. Дѣйствительно ли это правило и нельзя ли утверждать, что каждая цивилизація имѣетъ своихъ дикарей, что существуютъ люди въ современномъ обществѣ настолько темные, невѣжественные и дикіе, что они собственнаго счастья понять не могутъ, и какъ же быть въ такомъ случаѣ? Разсматриваемое утвержденіе не проводится послѣдовательно и до конца представителями утилитарной школы. Дж. Ст. Милль не требуетъ и не допускаетъ всеобщаго избирательнаго права въ тѣхъ мѣстностяхъ Америки, населенныхъ индѣйцами, гдѣ англичане его времени насадили свою цивилизацію. Нужно дорости до всеобщаго избирательнаго права. Только когда люди поймутъ свои интересы, тогда это требованіе получитъ реальное значеніе. Пока люди не понимаютъ своего собственнаго счастья, а это вполнѣ возможно, до тѣхъ поръ благодѣтельная опека понимающихъ людское счастье является счастливой необходимостью для непонимающихъ. Джонъ Стюартъ Милль, говоря о Россіи, утверждалъ, что въ Россіи не

только о всеобщемъ избирательномъ правѣ, но и вообще о народномъ представительствѣ говорить еще рано: народъ еще не дорослъ. Объясняя освобожденіе крестьянъ въ Россіи простою милостью автократора онъутверждалъ, что самодержавіе необходимо должно еще продолжать свое существованіе. Такимъ образомъ, на почвѣ этой теоріи здраваго смысла научно обосновать теорію народнаго суверенитета представляется невозможнымъ.

И вообще говоря, всѣ выше разобранныя теоріи народнаго суверенитета правильнаго обоснованія понятія народнаго суверенитета не давтъ и дать не могутъ.

Во второй половинѣ XIX-го столѣтія появляется новая доктрина, тѣсно связанная съ научнымъ соціализмомъ, которая переноситъ вопросъ о народномъ суверенитетѣ на совершенно новую почву, которая взамѣнъ прежнихъ метафизическихъ и утилитарныхъ обоснованій народнаго суверенитета, даетъ свое научное обоснованіе его, которую можно и должно назвать соціальной теоріей народнаго суверенитета. Въ этой формѣ она является наиболѣе правильной и дѣйствительно лежитъ въ основѣ современныхъ болѣе или менѣе демократическихъ, или, по крайней мѣрѣ, непрерывно демократизирующихся государствъ.

Вторая половина XIX-го столѣтія открываетъ совершенно новую важную эпоху въ области разрѣшенія вопроса объ отношеніи между государствомъ и индивидомъ. До этого времени отношеніе между индивидомъ и обществомъ мыслилось исключительно и только, какъ отношеніе между индивидомъ, какъ таковымъ, съ одной стороны, и государствомъ, какъ таковымъ, съ другой. Та промежуточная, въ высокой мѣрѣ существенная и важная соціальная среда, которую мы называемъ „обществомъ", и которая существуетъ между индивидомъ и государствомъ, совершенно игнорируется прежней политической философіей. О самомъ существованіи ея политическая мысль не подозрѣвала. Основная проблема политической философіи заключается въ опредѣленіи отношенія между индивидомъ и государствомъ. Вопросъ объ этомъ отношеніи различнымъ образомъ рѣшается индивидуалистами, съ одной стороны, и коллективистами разныхъ направленій -съ другой. Индивидуалисты доказывали, что индивидуальная свобода

---

предполагаетъ свободу отъ государства, понятіе свободы равнозначно понятію невмѣшательства государственной власти, государственная власть въ своихъ проявленіяхъ связана свободой индивидовъ; съ точки зрѣнія индивидуалиста необходимо по возможности ввести государственную дѣятельность въ опредѣленные ограниченные предѣлы. Наоборотъ, коллективистическія теоріи всякаго рода конструируютъ это отношеніе въ пользу государства. Органическая теорія, напр., разсматривала государство, какъ живой организмъ, а индивида, какъ клѣточку этого организма, всецѣло тонущую въ немъ и не имѣющую права на самостоятельное бытіе. Но какъ бы не разсматривали эту проблему индивидуалисты и коллективисты, всѣ они трактуютъ вопросъ объ отношеніи между индивидомъ и обществомъ, какъ отношеніе между индивидомъ и государствомъ.

Во второй половинѣ XIX-го вѣка, начиная съ 40-50-хъ годовъ, политическая мысль начинаетъ замѣчать, что между индивидомъ и государствомъ существуетъ еще промежуточное соціальное образованіе, въ такой же мѣрѣ необходимое, въ какой необходимо государство, въ такой же мѣрѣ естественное, какъ естественно государство, въ такой же мѣрѣ самостоятельное, возникающее самочинно, какъ самочинно возникаетъ государство. Политическая мысль замѣчаетъ, что между индивидомъ и государствомъ существуетъ то, что мы называемъ обществомъ, что народъ, образующій государство, слагается не изъ механическаго аггрегата отдѣльныхъ индивидовъ, народъ не состоитъ изъ какихъ-то Ивановъ, Петровъ и т.д., онъ состоитъ изъ опредѣленныхъ общественныхъ группъ, построенныхъ на томъ или иномъ объединяющемъ и разъединяющемъ конститутивномъ началѣ. Индивидъ всегда принадлежитъ къ опредѣленной общественной группѣ. Проблема о положеніи индивида въ обществѣ и государствѣ неизмѣримо сложнѣе проблемы отношенія индивида къ государству. Этотъ вопросъ является вопросомъ объ отношеніи индивида ко всевозможнымъ общественнымъ группамъ, разнаго рода общественныхъ группъ - къ государству.

Изученіе явленія, которое именуется обществомъ, является, несомнѣнно, важнѣйшей заслугой, и таковой останется навсегда, того направленія философской мысли, которое назы-

вается теоріей научнаго соціализма. Впервые соціализмъ наиболѣе энергично и настойчиво подчеркнулъ существованіе разнаго рода общественныхъ группъ, построенныхъ на экономическомъ началѣ, указалъ на законы борьбы между этими группами. Въ нашу задачу не входитъ критика общественной теоріи научнаго соціализма. Можно, напримѣръ, утверждать, что попытка построить дифференціацію общества исключительно на экономическомъ базисѣ является чрезвычайно односторонней и рискованной и т.д. Тѣмъ не менѣе, фактъ остается фактомъ. Въ современномъ обществѣ наиболѣе существеннымъ и важнымъ является существованіе экономическихъ группировокъ: современное общество распадается на цѣлый рядъ группъ, основанныхъ на экономическомъ интересѣ, при чемъ интересы однихъ группъ противоположны и враждебны интересамъ другихъ. Отсюда - законъ постоянной борьбы между общественными классами. Въ этой борьбѣ каждая изъ существующихъ группъ стремится овладѣть государственной властью, какъ организаціей принужденія, для того, чтобы использовать ее въ своихъ эгоистическихъ групповыхъ интересахъ. Эта борьба проникаетъ собою всю политическую исторію, и когда государственная власть попадаетъ въ руки опредѣленной общественной группы, она при помощи этой власти старается фактическое неравенство, создаваемое общественной борьбой, превратить въ неравенство правовое, закрѣпленное правомъ и основанное на немъ.

Разсматриваемая съ этой точки зрѣнія теорія народнаго суверенитета пріобрѣтаетъ совершенно особое значеніе и совершенно особый смыслъ. Теорія народнаго суверенитета является протестомъ противъ такого захвата государственной власти опредѣленной общественной группой. Она предполагаетъ осуществленіе государственной власти не однимъ какимъ - нибудь общественнымъ классомъ, а осуществленіе государственной власти всѣмъ безъ исключенія народомъ, во всемъ разнообразіи его общественной группировки. Теорія народнаго суверенитета съ этой точки зрѣнія является протестомъ противъ классоваго характера современныхъ государствъ и требованіемъ надклассоваго его характера, требованіемъ, чтобы государственная власть осуществлялась не въ интересахъ какой-нибудь одной группы, а въ интересахъ цѣлаго народа. Только на этой почвѣ теорія народнаго суверенитета получаетъ свой дѣйствительный смыслъ и неоспоримое значеніе. Съ этой точки зрѣнія нельзя ничего воз-

развить противъ основного требованія теоріи народнаго суверенитета, чтобы участіе въ осуществленіи государственной власти принимали всѣ лица независимо отъ принадлежности ихъ къ тому или иному классу общества. Эта теорія не предполагаетъ ни прирожденнаго права на власть, ни реально несуществующаго абсолютнаго равенства индивидовъ другъ другу. Наоборотъ, она исходитъ изъ факта людского неравенства, она констатируетъ этотъ фактъ и изъ него выводитъ полную невозможность предоставить осуществленіе власти какой-нибудь одной группѣ съ интересами существенно отличными отъ интересовъ другихъ группъ. Именно потому, что люди не равны другъ другу, потому что всегда существовалъ антагонизмъ между противоположными интересами отдѣльныхъ общественныхъ группъ, именно поэтому необходимо осуществленіе народнаго суверенитета, т.е. признаніе за каждымъ индивидомъ права на участіе въ осуществленіи государственной власти. Съ этой точки зрѣнія тотъ парадоксъ, который кажется убѣдительнымъ со всякой другой точки зрѣнія и который заключается въ томъ, что невозможно и недопустимо, чтобы лица невѣжественныя и неразвитыя участвовали въ управленіи государствомъ наравнѣ съ людьми высоко-образованными, развитыми и культурными, - теряетъ свою кажущуюся убѣдительность. Такое явленіе должно быть признано вполнѣ нормальнымъ, именно потому, что у классовъ, стоящихъ, въ силу своей экономической зависимости, на низкой ступени культуры, имѣются свои собственные интересы, отличные отъ интересовъ другихъ болѣе культурныхъ классовъ; эти послѣдніе не могутъ расчитывать на представительство интересовъ всего народа, какъ цѣлаго. Наряду съ представительствомъ классовъ, экономически сильныхъ, необходимо представительство классовъ слабыхъ. На представительство и защиту своихъ интересовъ имѣютъ полное право и классы, стоящіе на низкой ступени культурнаго развитія.

Понимая такимъ образомъ теорію народнаго суверенитета, теперь мы и перейдемъ къ разсмотрѣнію, съ точки зрѣнія правильно понимаемой теоріи народнаго суверенитета, вопроса о формѣ правленія, и затѣмъ мы займемся вопросомъ объ избирательномъ правѣ и народномъ суверенитетѣ.

# ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

## НАРОДНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТЪ И НЕПОСРЕДСТВЕННАЯ РЕСПУБЛИКА.

Обращаясь къ разсмотрѣнію существующихъ формъ правленія, съ точки зрѣнія соотвѣтствія или несоотвѣтствія ихъ началу народнаго суверенитета, остановимся, прежде всего, на непосредственной республикѣ.

Не подлежитъ сомнѣнію, что начало народнаго суверенитета, т.е. начало участія всего народа въ осуществленіи государственной власти наиболѣе послѣдовательно и полно осуществляется въ той формѣ правленія, которая носитъ названіе непосредственной народной республики.

Нужно сказать, что среди современныхъ государствъ непосредственныя республики представляются исключеніями. Непосредственное осуществленіе народомъ государственной власти во всемъ ея объемѣ или даже въ значительной части ея встрѣчается въ настоящее время чрезвычайно рѣдко, - и понятно почему. Такое непосредственное осуществленіе всѣмъ народомъ государственной власти въ условіяхъ современнаго государства, обыкновенно болѣе или менѣе значительнаго по своимъ размѣрамъ, съ болѣе или менѣе многочисленнымъ населеніемъ, существованіемъ среди этого населенія болѣе или менѣе сложной общественной дифференціаціи, встрѣчаетъ непреодолимыя техническія затрудненія. Мы не можемъ представить себѣ современное, сколько-нибудь значительное государство, въ которомъ народъ имѣлъ бы техническую возможность непосредственно осуществлять свою власть. Позднѣе, когда мы будемъ говорить о предоставительномъ правленіи вообще, мы увидимъ, что начало представительства зародилось именно подъ вліяніемъ фактической невозможности осуществленія государственной власти непосредственно народомъ. Поэтому съ непосредственными республиками мы встрѣчаемся только въ тѣхъ государствахъ, которыя, въ силу простоты своего соціальнаго устройства, въ силу скромности своихъ географическихъ размѣровъ, въ силу мало

численности своего населенія, представляютъ техническія удобства для непосредственнаго осуществленія народомъ государственной власти. Въ настоящее время непосредственными республиками могутъ быть названы только отдѣльные штаты американской федераціи - Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, и отдѣльные кантоны швейцарской федераціи.

Но и отдѣльные штаты сѣверо-американской федераціи могутъ быть названы непосредственными республиками не иначе, какъ съ большой оговоркой. Дѣло въ томъ, что въ отдѣльныхъ штатахъ этой федераціи непосредственно народомъ осуществляется не вся вообще законодательная, а исключительно и только учредительная власть. Во всѣхъ штатахъ сѣверо-американской федераціи дѣйствуетъ одинъ общій принципъ: измѣненіе конституціи не можетъ имѣть мѣста иначе, какъ путемъ всенароднаго голосованія, путемъ плебисцита. Такъ что учредительная власть въ этихъ штатахъ разсматривается, какъ власть, непосредственно осуществляемая путемъ плебисцита народомъ. Наоборотъ, законодательная власть и въ штатахъ сѣверо-американской федераціи имѣетъ представительный характеръ. Законодательная власть осуществляется представительными собраніями, построенными по началу, такъ называемой, двухъ-палатной системы: въ каждомъ штатѣ имѣются двѣ палаты; палата народныхъ представителей и сенатъ, и законодательная власть осуществляется не народомъ непосредственно, а черезъ посредство представительныхъ собраній. Такимъ образомъ, въ штатахъ сѣверо-американской федераціи непосредственное народовластіе выражается въ формахъ значительно скромныхъ. Въ этомъ отличіе нарсдоправства американскаго отъ швейцарскаго. Въ Швейцаріи во всѣхъ кантонахъ, за исключеніемъ одного - Фрейбурга - непосредственно народомъ осуществляется не только учредительная, но и законодательная власть. Поэтому изученіе государственнаго строя непосредственныхъ народовластій должно имѣть своимъ объектомъ прежде всего государственное устройство швейцарскихъ кантоновъ; только здѣсь мы можемъ познакомиться съ государственнымъ устройствомъ непосредственныхъ республикъ. Почему именно въ Швейцаріи возможно непосредственное народовластіе - это, кажется, не требуетъ особыхъ объясненій. Съ одной стороны, это объясняется чрезвычайной скромностью географическихъ размѣровъ отдѣльныхъ швейцарскихъ кантоновъ - многіе не превосхо -

дятъ сколько нибудь значительнаго нашего сельскаго округа - и малочисленностью населенія кантоновъ (13.000 жителей въ Нижнемъ Унтервальденѣ). Незначительные размѣры того и другого дѣлаютъ осуществленіе народовластія въ этихъ кантонахъ вполнѣ возможнымъ. Съ другой стороны, необходимо принять во вниманіе чрезвычайную простоту условій жизни швейцарскихъ кантоновъ. Сколько нибудь значительные вопросы національной политики рѣшаются не кантонами, а союзнымъ государствомъ. Существованіе федеральнаго строя снимаетъ съ отдѣльныхъ кантоновъ, съ этихъ государствъ-лиллипутовъ, значительную часть государственнаго бремени и потому государственныя задачи кантоновъ весьма и весьма элементарны и просты. Если мы примемъ во вниманіе простоту и элементарность государственной жизни этихъ крошечныхъ государствъ въ связи съ чрезвычайной скромностью географическихъ размѣровъ и незначительнымъ количествомъ народонаселенія въ нихъ, то намъ станетъ понятнымъ, почему тамъ возможно осуществленіе непосредственныхъ народоправствъ.

Обратимся къ ближайшему разсмотрѣнію непосредственныхъ республикъ. Мы прежде всего должны обратить вниманіе на слѣдующее положеніе: непосредственное народоправство въ швейцарскихъ кантонахъ осуществляется въ двоякой формѣ: А) или въ формѣ такъ называемой „Landsgemeinde" - народнаго собранія, или В) въ болѣе сложной и болѣе совершенной формѣ - референдума, въ связи съ народной иниціативой. Основное различіе между „Landsgemeinde" и референдумомъ заключается въ слѣдующемъ. „Landsgemeinde" это есть народное собраніе. Народъ всего кантона-государства собирается въ одномъ мѣстѣ, гдѣ обсуждаетъ и вотируетъ законы и рѣшаетъ опредѣленные вопросы государственнаго управленія. Референдумъ, т.е. народное голосованіе или плебисцитъ, отнюдь не предполагаетъ народнаго собранія, т.е. собранія всѣхъ гражданъ въ одномъ мѣстѣ. При системѣ референдума свое право на участіе въ осуществленіи государственной власти каждый гражданинъ осуществляетъ на мѣстѣ своего жительства. Каждый гражданинъ можетъ говорить „да", или „нѣтъ" по поводу законодательныхъ проектовъ, предлагаемыхъ на его утвержденіе, не собираясь съ другими гражданами на народное собраніе. Въ зависимости отъ различія формъ „Landsgemeinde" и референдума, въ которыхъ народъ осуществляетъ свою суверенную власть, имѣется и различіе въ объемѣ власти. Тамъ, гдѣ существуетъ Landsgemeinde, тамъ народъ не только вотируетъ, но и обсуждаетъ, или, по

крайней мѣрѣ, можетъ обсуждать равнаго рода законопроекты и вопросы управленія. Тамъ же, гдѣ существуетъ референдумъ, тамъ народъ только вотируетъ, но не обсуждаетъ. Путемъ референдума народъ можетъ сказать только „да" или „нѣтъ" и ничего больше. Это одно существенное различіе между формами непосредственнаго народовластія. Другое различіе между ними заключается въ объемѣ полномочій. Тамъ, гдѣ существуетъ „Landsgemeinde", народъ обсуждаетъ и рѣшаетъ не только вопросы законодательнаго характера, но можетъ рѣшать и обсуждать вопросы, касающіеся управленія кантономъ. Тамъ, гдѣ существуетъ референдумъ, само собою невозможно обсужденіе правительственныхъ вопросовъ. Здѣсь осуществляется путемъ референдума только законодательная власть и осуществляется народомъ въ формѣ санкціи предлагаемыхъ на его утвержденіе законопроектовъ. Народъ говоритъ, подобно конституціонному монарху, только „да" или „нѣтъ".

Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что такая форма непосредственнаго народоправства, которая именуется „Landsgemeinde", является гораздо болѣе широкой формой участія народа въ осуществленіи государственной власти, чѣмъ референдумъ, и потому, можетъ быть, и является наименѣе возможной и осуществимой въ условіяхъ современной государственной жизни.

## A). LANDSGEMEINDE.

Въ современной Швейцаріи Landsgemeinde существуетъ въ весьма и весьма немногихъ кантонахъ. Было время, и еще не такъ давно, до 50-хъ годовъ XIX-го столѣтія, когда они существовали и въ цѣломъ рядѣ другихъ кантоновъ, которые въ настоящее время перешли къ системѣ референдума: напримѣръ, кантоны Швицъ и Цугъ, съ 1848-го года. Landsgemeinde существуетъ въ двухъ кантонахъ: 1) въ Ури, имѣющемъ 19.070 жителей на пространствѣ въ 1076 кв. км., 2) въ Гларусѣ, имѣющемъ 32.379 жителей на пространствѣ въ 691 кв. км., и въ 4-хъ полукантонахъ: *)

1) въ Унтервальденѣ Верхнемъ, имѣющемъ около 15.000 жителей на пространствѣ 475 кв. км.,

2) въ Унтервальденѣ Нижнемъ, имѣющемъ около 13000 жителей на пространствѣ 290 кв. км.,

---

*) *Полукантонъ есть самостоятельное государство, которое отличается отъ полнаго кантона только тѣмъ, что его представительство въ федеральномъ совѣтѣ кантоновъ ограничено: полный кантонъ посылаетъ двухъ членовъ, а полукантонъ - одного. Во*

3) въ Аппенцелѣ Ауссерроденѣ, имѣющемъ около 55.285 жителей на пространствѣ 242 кв. км., и

4) въ Аппенцелѣ Иннерроденѣ, имѣющемъ около 13.499 жителей на пространствѣ 178 кв. км.

Такимъ образомъ, только въ 6-ти кантонахъ Швейцаріи практикуется система Landsgemeinde, а всѣ эти 6 государствъ-лиллипутовъ занимаютъ территорію въ 2.952 кв. км. и имѣютъ около 150.000 жителей.

Въ тѣхъ кантонахъ, гдѣ существуетъ Landsgemeinde, онѣ являются суверенным органомъ кантона. По общему правилу, Landsgemeinde осуществляетъ не только законодательныя, но и правительственныя функціи. Начало раздѣленія властей чуждо государственному устройству швейцарскихъ кантоновъ. Одно только начало проводится конституціоннымъ законодательствомъ кантоновъ чрезвычайно послѣдовательно и строго: судебныя функціи никогда не осуществляются непосредственно народомъ. Въ самыхъ небольшихъ кантонахъ судебная власть обособлена и осуществляется только судомъ, обыкновенно избираемымъ на опредѣленный срокъ народнымъ собраніемъ.

Такимъ образомъ, въ компетенцію „Landsgemeinde" входятъ: во-первыхъ, законодательная власть, во-вторыхъ, правительственная власть и, наконецъ, въ-третьихъ, производство многочисленныхъ выборовъ: почти всѣ должностныя лица кантоновъ избираются народнымъ собраніемъ.

Наряду съ народнымъ собраніемъ въ швейцарскихъ кантонахъ существуютъ еще самостоятельные, отчасти правительственные, органы. Такъ, прежде всего, въ каждомъ швейцарскомъ кантонѣ, гдѣ существуетъ „Landsgemeinde", имѣется особый законодательный, или вѣрнѣе, законосовѣщательный совѣтъ, который обыкновенно называется Большимъ Совѣтомъ (Grosser Rath). Этотъ Grosser Rath является представительнымъ собраніемъ, члены его избираются не народнымъ собраніемъ, а какъ члены парламента, особыми территоріальными подраздѣленіями кантона - общинами. Органомъ законодательной власти является народное собраніе. Совѣты же тѣхъ кантоновъ, гдѣ существуютъ „Landsgemeinde", осуществляютъ приблизительно такую же функцію, какую, напримѣръ, въ абсолютныхъ монархіяхъ осуществляетъ Государственный Совѣтъ. Большой Совѣтъ не есть законодательное, а законосовѣщательное и законоподготовительное учрежденіе. Онъ вырабатываетъ законопроекты, устанавливаетъ текстъ ихъ, по-

добно тому, какъ у насъ въ Россіи въ дореформенную эпоху Государственный Совѣтъ вырабатывалъ проекты законовъ, и представляетъ ихъ народному собранію, подобно тому, какъ у насъ они представлялись самодержцу. Народное собраніе - самодержецъ, оно можетъ принять законопроектъ или положить на него свое вето, Совѣтъ же есть только законосовѣщательное учрежденіе.

Рядомъ съ Большимъ Совѣтомъ въ этихъ кантонахъ существуетъ еще „Правительственный Совѣтъ" (Regierungsrath), обыкновенно состоящій изъ 7 - 11 человѣкъ, подъ предсѣдательствомъ ландаманна главы исполнительной власти кантона. Ландаманнъ избирается непосредственно народнымъ собраніемъ. Что же касается членовъ Regierungsrath'а, то они избираются въ настоящее время или непосредственно народомъ или же черезъ посредство Большого Совѣта.

Переходя къ ближайшему разсмотрѣнію компетенціи „Landsgemeinde", мы должны остановиться особо на ея законодательной и правительственной компетенціи и на производствѣ выборовъ.

Что касается законодательной компетенціи, то во всѣхъ безъ исключенія кантонахъ, гдѣ существуетъ Landsgemeinde, народному собранію принадлежитъ законодательная инціатива. Законодательная инціатива является правомъ какъ народнаго собранія, такъ равнымъ образомъ и Законодательнаго Совѣта (Grosser Rath) и, наконецъ, каждой группѣ гражданъ, численностью равной этому Совѣту; если онъ состоитъ изъ 50-60 человѣкъ, то группа въ 50-60 гражданъ обладаетъ со своей стороны правомъ законодательной инціативы. Законодательная инціатива осуществляется народнымъ собраніемъ въ формѣ порученія Законодательному Совѣту выработать къ слѣдующему собранію Landsgemeinde опредѣленный законопроектъ. Законопроектъ вырабатывается и вносится на обсужденіе и утвержденіе народнаго собранія. Далѣе, въ Landsgemeinde происходитъ обсужденіе законопроекта. Обсужденіе народнымъ собраніемъ законопроекта, представленнаго ему Законодательнымъ Совѣтомъ, допускается во всѣхъ кантонахъ, въ которыхъ существуютъ народныя собранія, за исключеніемъ одного изъ Аппенцелей - именно, Аппенцеля Ауссерродена, гдѣ подобнаго обсужденія не происходитъ. Послѣ обсужденія законопроектъ подлежитъ народному голосованію и принятію его народнымъ собраніемъ. Во всѣхъ кантонахъ, за иск-

люченіемъ одного, Гларуса, такое принятіе или отклоненіе законспроекта всегда происходитъ en bloc, законопроектъ цѣликомъ принимается или отвергается народнымъ собраніемъ. Внесеніе поправокъ признается недопустимымъ. Это обстоятельство чрезвычайно ограничиваетъ законодательную власть народнаго собранія, приближая эту власть къ власти конституціоннаго монарха, который также измѣнять законопроектовъ не можетъ.

Что касается правительственной власти Landsgemeinde, то ея власть по общему правилу опредѣлена конституціей. Конституція каждаго кантона указываетъ точно, какія именно полномочія въ области правительственной дѣятельности могутъ быть осуществляемы народнымъ собраніемъ. Сюда обыкновенно относится ратификація всевозможныхъ между-кантональныхъ договоровъ. Народному собранію принадлежатъ обширнѣйшія полномочія въ сферѣ финансоваго управленія. Установленіе государственной росписи происходитъ на народномъ собраніи. Независимо отъ указанныхъ правительственныхъ вопросовъ, въ большинствѣ кантоновъ, имѣющихъ народное собраніе, дѣйствуетъ слѣдующее характерное правило: опредѣленная группа гражданъ, обыкновенно весьма малочисленная, въ Ури, напримѣръ, каждые 20 гражданъ, - можетъ потребовать разсмотрѣнія или, по крайней мѣрѣ, голосованія въ народномъ собраніи любой правительственной мѣры. Слѣдовательно, кромѣ легальной компетенціи, у народнаго собранія имѣется широчайшая факультативная компетенція правительственнаго характера.

Относительно выборовъ нужно сказать, что Landsgemeinde выбираетъ Правительственный Совѣтъ, а затѣмъ судей и низшихъ агентовъ кантональной правительственной власти.

Такова компетенція Landsgemeinde.

Чрезвычайно любопытно уяснить себѣ, какъ функціонируетъ эта довольно архаическая организація, каково ея настоящее и каково ея возможное будущее? Необходимо замѣтить, прежде всего, что большая любовь и уваженіе къ этому учрежденію среди швейцарскаго народа и въ настоящее время внѣ всякаго сомнѣнія. Да и не только среди швейцарскаго народа. Это явленіе, по самому существу своему, не особенно высокаго значенія - всегда интересовало далеко не пропорціо-

нально своему значенію и иностранцевъ. Этотъ интересъ иностранныхъ писателей и путешественниковъ въ значительной мѣрѣ объясняется тѣмъ поэтическимъ ореоломъ, которымъ окружены Landsgemeinde въ Швейцаріи. Въ различныхъ литературахъ существуетъ безконечное множество восторженныхъ и поэтическихъ описаній Landsgemeinde лицами, побывавшими на этихъ собраніяхъ. Ореолъ же Landsgemeinde объясняется въ значительной степени тѣми внѣшними формами и обстановкой, въ которыхъ онѣ происходятъ, а затѣмъ историческимъ происхожденіемъ народныхъ собраній, ихъ незапамятною древностью, а также чрезвычайной любовью швейцарцевъ къ исторической формѣ Landsgemeinde, которая съ религіозной строгостью соблюдается и до настоящаго времени. Народное собраніе швейцарскихъ кантоновъ имѣетъ не только политическій, но и религіозный характеръ. День, когда собирается Landsgemeinde, есть большой кантональный праздникъ. Во всѣхъ кантонахъ народное собраніе назначается или на послѣднее воскресенье апрѣля или на первое майское воскресенье. Landsgemeinde является въ такой же мѣрѣ коллективнымъ осуществленіемъ законодательной власти, въ какой коллективно всенародное богослуженіе. И нигдѣ не существуетъ такой тѣсной связи между государствомъ и церковью, между Богомъ и родиной, какъ въ швейцарскихъ Landsgemeinde. Въ Ури, напримѣръ, день народнаго собранія начинается съ богослуженія. Затѣмъ послѣ 11-ти часовъ ландаманнъ, въ сопровожденіи герольдовъ, одѣтыхъ въ старинныя одежды, отправляется на городскую площадь, гдѣ къ нему присоединяются новыя толпы герольдовъ и народа. Образовавшаяся такимъ образомъ процессія, съ музыкой и герольдами направляется въ Ветлингенъ, - живописную долину, окруженную высокими снѣжными горами. Въ этомъ мѣстѣ и происходитъ народное собраніе. Кантональныя власти располагаются на трибунѣ, вокругъ которой стоятъ полноправные граждане, участники Landsgemeinde. Лица, не имѣющія права голоса: женщины, дѣти и иностранцы, располагаются по склонамъ горъ, окружающихъ долину. Начинается засѣданіе съ пѣнія религіозныхъ гимновъ. Затѣмъ ландаманнъ обращается къ собранію съ торжественной рѣчью о внѣшнихъ и внутреннихъ дѣлахъ. Послѣ рѣчи ландаманна Landsgemeinde переходитъ къ обсужденію и вотированію законовъ: вотированіе производится посредствомъ поднятія рукъ; въ тѣхъ же случаяхъ, когда

произвести приблизительный подсчетъ поднятыхъ рукъ бываетъ затруднительно, вотирующіе дѣлятся на двѣ группы: вотирующіе въ пользу проекта переходятъ на одну сторону, вотирующіе противъ него - на другую. Принявъ или отклонивъ предложеніе Законодательнаго Совѣта, народное собраніе переходитъ къ обсужденію мѣръ, касающихся правительственной политики и къ выборамъ разнаго рода должностныхъ лицъ. Собраніе заканчивается принесеніемъ присяги должностными лицами и пѣніемъ молитвенныхъ гимновъ. Во время послѣдняго участники народнаго собранія смѣшиваются съ неимѣющими права голоса и торжественно расходятся по домамъ.

Подобная обстановка въ значительной мѣрѣ содѣйствуетъ престижу и уваженію къ архаической формѣ народоправства, именуемой: „Landsgemeinde".

Если же поставить вопросъ на болѣе прозаическую почву: каково реальное значеніе Landsgemeinde и имѣютъ ли онѣ будущее даже въ кантонахъ Швейцаріи, то на этотъ вопросъ нужно отвѣтить, по меньшей мѣрѣ, осторожнымъ сомнѣніемъ. Дѣло въ томъ, что по мѣрѣ развитія общественной жизни въ этихъ кантонахъ, по мѣрѣ дифференціаціи общества, а отчасти и по мѣрѣ увеличенія населенія, Landsgemeinde начинаютъ функціонировать гораздо хуже. Въ теченіе XIX-го столѣтія нѣкоторые изъ кантоновъ, гдѣ раньше существовали Landsgemeinden, отказались отъ этой архаической формы народовластія и перешли отъ системы народныхъ собраній къ референдуму. Я уже указывалъ на Швицъ и Цугъ, которые въ 1848-омъ году ввели референдумъ вмѣсто Landsgemeinden. Но и тамъ, гдѣ эти Landsgemeinden остаются, онѣ въ настоящее время теряютъ свое значеніе центральнаго фактора государственной жизни кантона. Происходитъ то же, что происходитъ съ королемъ въ современныхъ государствахъ. Въ современной Англіи монархъ существуетъ точно такъ же, какъ существовалъ въ ней монархъ при Стюартахъ, но въ настоящее время монархъ имѣетъ только декоративное значеніе и совершенно утратилъ реальное значеніе. Съ Landsgemeinde происходитъ то же самое: онѣ, несомнѣнно, вырождаются, сохраняя декоративное значеніе и утрачивая значеніе реальное. Центръ тяжести переносится на тотъ представительный совѣтъ, который уже и теперь многими швейцарскими публицистами считается органомъ законодательной

власти. Публицисты Швейцаріи категорически подчеркиваютъ, что центральнымъ факторомъ государственной власти становится представительный совѣтъ, а не народное собраніе.

Внѣшнимъ юридическимъ выраженіемъ этого преобладающаго значенія совѣта является институтъ, такъ называемой, законодательной делегаціи. Все болѣе и болѣе развивается практика, согласно которой народное собраніе делегируетъ свою законодательную власть представительному совѣту. Практика эта предусмотрѣна конституціями нѣкоторыхъ изъ кантоновъ, напримѣръ, конституція Ури въ 25-ой статьѣ указываетъ, что народное собраніе имѣетъ право делегировать изданіе закона по опредѣленному вопросу Представительному Совѣту. Дѣло происходитъ такъ: народное собраніе предоставляетъ совѣту не только выработать законопроектъ, но, не представляя его на утвержденіе слѣдующему народному собранію, принять его и опубликовать. Оно, такимъ образомъ, отказывается отъ права утвержденія и разсмотрѣнія законопроектовъ. Это происходитъ, главнымъ образомъ, по отношенію къ такимъ законопроектамъ, которые отличаются сравнительной сложностью и многообразіемъ своего содержанія. Въ Ури такимъ путемъ былъ изданъ законъ, опредѣляющій порядокъ гражданскаго судопроизводства. Причина понятна: что можетъ сдѣлать народное собраніе въ такомъ сложномъ теоретическомъ дѣлѣ? Народу остается только признать свою некомпетентность въ изданіи такого закона и предоставить его изданіе Представительному Совѣту. Вотъ обстоятельство, которое убѣждаетъ насъ въ томъ, что Landsgemeinde грозитъ та же участь, которая часто постигаетъ исторически очень почетныя учрежденія, но существующія только въ силу инерціи и не имѣющія реальнаго значенія.

## В). РЕФЕРЕДУМЪ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦІАТИВА.

Если Landsgemeinde является исторической формой непосредственнаго народовластія, которая въ значительной своей части принадлежитъ прошлому, то несомнѣнно, что референдумъ имѣетъ за собой будущее. Это - совершенно особая форма непосредственнаго народовластія, которая не исключаетъ воз-

можности своего примѣненія и въ государствахъ, сравнительно значительныхъ по своимъ размѣрамъ и по своему населенію.

Что такое референдумъ - это, конечно, не требуетъ сколько-нибудь подробнаго объясненія. Референдумъ, или, такъ называемый, плебисцитъ, есть народное голосованіе проектовъ, вырабатываемыхъ представительнымъ совѣтомъ кантоновъ. Путемъ референдума народъ въ его цѣломъ непосредственно осуществляетъ учредительную и законодательную власть. Подобно тому, какъ въ конституціонныхъ монархіяхъ эта власть осуществляется королемъ, швейцарскій народъ осуществляетъ ее путемъ утвержденія или санкціи и путемъ отклоненія или наложенія своего вето на предлагаемые ему законопроекты. Онъ говоритъ: „да" или „нѣтъ", и въ этомъ утвердительномъ или отрицательномъ рѣшеніи законодательныхъ вопросовъ заключается законодательная власть народа, какъ такового.

Въ швейцарскихъ кантонахъ референдумъ осуществляется въ двоякой формѣ: въ формѣ обязательнаго и факультативнаго референдума. Съ референдумомъ обязательнымъ мы имѣемъ дѣло въ томъ случаѣ, когда, согласно конституціи кантона, всякій законъ для своей дѣйствительности долженъ быть предложенъ на утвержденіе народа, когда ни одинъ законъ не получаетъ силы безъ утвержденія его народомъ путемъ референдума. Референдумъ имѣетъ характеръ факультативный, когда опредѣленной группѣ гражданъ предоставляется требовать народнаго голосованія того или иного законопроекта и, слѣдовательно, законопроектъ предлагается на народное голосованіе только въ томъ случаѣ, когда опредѣленная группа гражданъ такое требованіе формулируетъ. Законопроектъ, выработанный и принятый представительнымъ учрежденіемъ, по истеченіи установленнаго конституціей срока послѣ факта принятія его представительнымъ учрежденіемъ, получаетъ силу закона. Но если въ теченіе этого срока потребуютъ народнаго голосованія, то онъ долженъ быть предложенъ на референдумъ и пріобрѣтаетъ силу только въ случаѣ принятія его народомъ.

Что касается примѣненія той или иной формы референдума - обязательнаго или факультативнаго, то необходимо различать учредительную власть отъ законодательной, т.е. кон-

ституціонный законъ отъ закона обыкновеннаго. По отношенію къ конституціоннымъ законамъ референдумъ имѣетъ характеръ обязательный. Во всѣхъ безъ исключенія кантонахъ Швейцаріи безъ народнаго голосованія не можетъ быть изданъ ни одинъ конституціонный законъ. Что же касается обыкновеннаго законодательства, то здѣсь наблюдается различіе: въ нѣкоторыхъ кантонахъ референдумъ является обязательнымъ, въ другихъ факультативнымъ. Референдумъ не существуетъ только въ одномъ кантонѣ швейцарской федераціи - въ Фрейбургѣ. Обязательный референдумъ существуетъ въ слѣдующихъ кантонахъ: въ Цюрихѣ, Граубюнденѣ, Базелѣ сельскомъ, Тургау, Бернѣ, Ааргау, Золотурнѣ, Швицѣ и Шафгаузенѣ. Референдумъ факультативный практикуется въ кантонахъ: Люцернѣ, Цугѣ, Сентъ-Галленѣ и въ Базелѣ городскомъ.

Во всей же швейцарской федераціи (вопросъ о референдумѣ особенно важенъ въ отношеніи къ союзному государству референдумъ имѣетъ обязательный характеръ для конституціонныхъ законовъ: въ Швейцаріи ни одинъ конституціонный законъ не можетъ быть изданъ иначе, какъ путемъ референдума. Для принятія конституціоннаго закона въ Швейцаріи требуется большинство вотирующихъ гражданъ и большинство кантоновъ. Что касается обыкновеннаго законодательства, то и по отношенію къ нему референдумъ существуетъ въ швейцарской федераціи, но онъ имѣетъ факультативный характеръ. 89-ая статья федеральной конституціи, устанавливающая для Союза факультативный референдумъ, гласитъ: „Федеральные законы, а также и всѣ федеральныя резолюціи, имѣющія общее значеніе, не не обладающія характеромъ неотложности, должны передаваться народу для принятія или отклоненія, если этого требуютъ 30.000 имѣющихъ права голоса гражданъ или восемь кантоновъ."

Кромѣ того, федеральнымъ законодательствомъ устанавливается, что требованіе всенароднаго голосованія должно быть заявлено въ теченіе 90 дней, считая съ момента обнародованія закона. Законъ, принятый Національнымъ Совѣтомъ, въ теченіе 90 дней не вступаетъ въ силу. Онъ вступаетъ въ силу, если въ теченіе 90 дней не будетъ формулировано требованіе референдума. Если же о такомъ требованіи будетъ заявлено отъ лица 30.000 гражданъ или 8-ми кантоновъ, законъ пред-

лагается на всенародное голосованіе.

Въ тѣсной связи съ референдумомъ стоитъ институтъ, такъ называемой, законодательной народной инициативы. Институтъ народной инициативы является восполненіемъ народнаго голосованія и въ связи съ этимъ послѣднимъ образуетъ ту форму, въ которую выливается народовластіе въ швейцарскихъ кантонахъ и во всей швейцарской федераціи.

Сущность права народной инициативы заключается въ слѣдующемъ. 9-ая статья конституціи Бернскаго кантона опредѣляетъ ее такимъ образомъ: „право инициативы есть право двѣнадцати тысячъ избирателей требовать, чтобы какой-нибудь законъ былъ выработанъ, отмѣненъ или измѣненъ, или чтобы какой-нибудь декретъ Большого Совѣта, касающійся исполненія закона, былъ отмѣненъ или измѣненъ.

Предложенія, возникающія по иниціативѣ народа, могутъ быть представлены въ формѣ простого предложенія или въ формѣ разработаннаго проекта.

Если какое-нибудь требованіе представлено въ формѣ какого-нибудь предложенія, и Большой Совѣтъ самъ не желаетъ приступить къ его разработкѣ, то по поводу этого предложенія должно быть произведено народное голосованіе въ первый, самое позднее во второй день обычнаго голосованія. Если народъ одобритъ порученіе, то должны быть приняты мѣры къ осуществленію его въ формѣ закона.

Если требованіе представлено въ формѣ разработаннаго проекта, Большой Совѣтъ предлагаетъ его на рѣшеніе народа въ первый, самое позднее во второй день ближайшаго обычнаго голосованія. Проектъ, принятый народомъ, получаетъ силу закона.

Большой Совѣтъ можетъ обратиться къ избирателямъ съ посланіемъ для того, чтобы познакомить ихъ съ его взглядами на предложеніе, съ которымъ онъ не согласенъ, или на самый законопроектъ".

Приблизительно въ тѣхъ же словахъ формулируется право

---

народной инициативы въ конституціяхъ другихъ кантоновъ, разница только въ числѣ гражданъ, обладающихъ правомъ законодательной инициативы - въ большинствѣ кантоновъ оно колеблется отъ 5 до 6 тысячъ.

Право законодательной инициативы для конституціонныхъ законовъ существуетъ во всѣхъ кантонахъ, за исключеніемъ одной Женевы. Инициатива въ сферѣ обыкновеннаго законодательства существуетъ во всѣхъ кантонахъ, за исключеніемъ Люцерна, Валлиса и Фрейбурга.

Что касается всей федераціи, то въ швейцарской республикѣ существуетъ законодательная инициатива народа исключительно и только по вопросамъ конституціи. По вопросамъ нормальнаго законодательства народъ не имѣетъ права законодательной инициативы.

Основныя начала, опредѣляющія федеральный референдумъ и законодательную инициативу народа всей федераціи, содержатся въ 121 ст. союзной конституціи: „Народная инициатива состоитъ въ требованіи, выраженномъ 50-ю тысячами швейцарскихъ гражданъ, имѣющихъ право голоса, принятія новой статьи конституціи или отмѣны или измѣненія опредѣленныхъ статей дѣйствующей конституціи. Если путемъ народной инициативы будетъ предложено для пересмотра или введенія въ союзную конституцію нѣсколькихъ различныхъ предложеній, то каждое изъ нихъ должно составлять содержаніе особаго требованія инициативы. Требованіе инициативы можетъ быть представлено или въ видѣ общаго указанія, или въ видѣ подробно разработаннаго проекта. Если требованіе инициативы будетъ имѣть видъ общаго указанія и союзныя палаты съ нимъ согласны, то онѣ должны приступить къ частичному пересмотру въ указанномъ инициативой направленіи и представить проектъ такового народу и кантонамъ для принятія или отклоненія. Если же союзныя палаты не согласны съ представленнымъ требованіемъ, то вопросъ о частичномъ пересмотрѣ долженъ быть переданъ на народное голосованіе: если большинство швейцарскихъ гражданъ, участвующихъ въ голосованіи, выскажется за пересмотръ, союзное собраніе пересмотръ принимаетъ, сообразуясь съ народнымъ рѣшеніемъ. (Выработанный собраніемъ законопроектъ передается на

голосованіе швейцарскихъ гражданъ Союза и отдѣльныхъ кантоновъ. В.М.Гессенъ). Если же требованіе представлено въ видѣ разработаннаго проекта, и союзное собраніе съ нимъ согласится, проектъ долженъ быть переданъ народу и кантонамъ для принятія или отклоненія. Если же союзное собраніе не согласно съ представленнымъ проектомъ, оно можетъ выработать свой особый проектъ, а также подвергнуть голосованію свой контръ-проектъ или свое предложеніе -отвергнуть представленный проектъ - одновременно съ проектомъ, исходящимъ отъ народной инціативы".

Переходимъ теперь къ вопросу о томъ, какъ функціонируетъ референдумъ и каково политическое значеніе - этой наиболѣе важной и наиболѣе допускающей распространеніе и заимствованіе формы непосредственнаго участія народа въ законодательствѣ - а затѣмъ къ вопросу о политическомъ значеніи института народной инціативы.

Институтъ законодательнаго референдума представляется институтомъ практически чрезвычайно серьезнымъ. Это не есть нѣчто бумажное и въ дѣйствительности мало проявляющее свое дѣйствіе. Это не то, что, напримѣръ, право санкціи короля въ государствѣ, гдѣ существуетъ парламентарная система, здѣсь это право только видимость. Референдумъ же это - серьезнѣйшее право принятія или отклоненія народнымъ голосованіемъ законовъ,вырабатываемыхъ Законодательнымъ Совѣтомъ. Это - институтъ чрезвычайно жизненный, который практикуется повседневно и даетъ положительные или отрицательные - этого вопроса мы сейчасъ не касаемся - результаты. Можно, напримѣръ, сказать, что въ общемъ отъ одной четверти законовъ - въ большинствѣ кантоновъ, - до половины - въ нѣкоторыхъ, - предлагаемыхъ на референдумъ,отвергается народомъ.

Необходимо замѣтить, что референдумъ дѣйствуетъ не одинаково въ германскихъ и французскихъ кантонахъ Швейцаріи. И любопытно подчеркнуть, германскіе кантоны пользуются своимъ правомъ референдума гораздо энергичнѣе, чѣмъ французскіе. Въ большинствѣ послѣднихъ референдумъ имѣетъ характеръ факультативный и примѣняется сравнительно рѣдко: въ Ваадтѣ онъ, повидимому, совсѣмъ не примѣнялся, а въ Женевѣ и Невшателѣ имъ пользовались по два раза, причемъ въ каждомъ изъ кантоновъ

одинъ законъ былъ принятъ, а другой - отвергнутъ. Напротивъ, въ германскихъ кантонахъ, даже тамъ, гдѣ референдумъ имѣетъ факультативный характеръ, требованіе народнаго голосованія заявляется чуть ли не по каждому изданному закону. Это характерно въ томъ смыслѣ, что въ нѣмецкихъ кантонахъ мы встрѣчаемся съ болѣе рѣзко выраженнымъ духомъ индивидуализма и недовѣрія къ своимъ законодательнымъ совѣтамъ, чѣмъ во французскихъ, гдѣ признаніе особаго значенія и авторитета за законодательными совѣтами стоитъ довольно высоко. „Поэтому, - утверждаетъ Лоуэлль, - референдумъ есть чисто германское учрежденіе, и хотя французы и приняли его, но почти исключительно въ необязательной, т.е. менѣе рѣзкой формѣ и мало имъ пользовались".

Референдумъ есть жизненный институтъ, имѣющій большое значеніе. Слѣдовательно, вопросъ объ его оцѣнкѣ представляетъ не только теоретическій интересъ, но и интересъ практическій. Нужно сказать, что въ этомъ вопросѣ мы встрѣчаемся съ большимъ разногласіемъ, какъ среди швейцарскихъ публицистовъ и государственныхъ людей, такъ и среди публицистовъ другихъ народовъ, интересовавшихся этимъ вопросомъ. Одного общаго мнѣнія по этому вопросу не существуетъ. У референдума имѣются чрезвычайно горячіе защитники - Курти. У референдума имѣются и очень убѣжденные и авторитетные противники - Лоуэлль. Лоуэлль, какъ осторожный писатель, отрицательнаго вердикта референдуму не выноситъ, но онъ указываетъ цѣлый рядъ недостатковъ этого института, причемъ умалчиваетъ о его безспорныхъ достоинствахъ. Онъ говоритъ, что референдумъ швейцарскій - есть учрежденіе, оказавшееся болѣе или менѣе цѣннымъ у себя дома, но для американцевъ совершенно не нужное. Кромѣ этихъ двухъ направленій, имѣется еще третье, которое занимаетъ среднюю позицію. Дровъ, выдающійся государственный дѣятель и писатель Швейцаріи, въ началѣ своей политической дѣятельности явился горячимъ защитникомъ референдума, и въ значительной мѣрѣ распространеніе этого института является результатомъ его личныхъ усилій. Но постепенно этотъ энтузіазмъ остывалъ, глубокое восхищеніе референдумомъ исчезало, и Дровъ измѣнилъ до извѣстной степени свое мнѣніе. Онъ жалуется, что референдумъ даетъ почву для демагогіи и способствуетъ рожденію профессіональныхъ политиковъ, которые неизмѣнно все отрицаютъ и постоянно пытаются и въ другихъ по-

селить свой духъ недовольства. Онъ указываетъ, что участники референдума часто дѣйствуютъ подъ вліяніемъ данной минуты, которое бываетъ примирительнымъ, если, напримѣръ, годъ былъ урожайный, и враждебнымъ, если въ общественной жизни произошло что-нибудь непріятное. Въ общемъ, однако, онъ приходитъ къ выводу, что народъ пользовался своей властью умѣренно и что федеральный референдумъ въ своей настоящей, необязательной формѣ принесъ гораздо больше пользы, чѣмъ вреда, и говоритъ, что объ уничтоженіи референдума не можетъ быть и рѣчи.

Я думаю, что въ концѣ концовъ послѣднее мнѣніе ближе всего къ истинѣ и больше соотвѣтствуетъ дѣйствительности. Познакомившись съ тѣмъ, какъ функціонируетъ референдумъ, мы особыхъ основаній для энтузіазма не найдемъ. Утвержденіе, будто референдумъ является стимуломъ прогресса, что референдумъ облегчаетъ развитіе законодательства въ демократическомъ духѣ, что при референдумѣ интересы широкихъ народныхъ массъ и въ частности рабочаго класса лучше будутъ удовлетворены законодательствомъ, чѣмъ при системѣ представительства, - однимъ словомъ, всѣ тѣ надежды, которыя въ 70-хъ и 80-хъ годахъ XIX-го столѣтія связывались съ референдумомъ, совершенно не оправдались. Но съ другой стороны, не подлежитъ сомнѣнію, что критика референдума, тѣ нападки, которыя дѣлались и дѣлаются на этотъ институтъ, являются въ высокой мѣрѣ преувеличенными.

Мы разсмотримъ всѣ возраженія, которыя дѣлаются противъ референдума, а также и противъ института народной инициативы.

Лоуэлль указываетъ на то, что референдумъ отличается обыкновенно непостоянствомъ, съ одной стороны, и консерватизмомъ съ другой стороны. Отношеніе народа къ вотируемымъ имъ законамъ мѣняется, такъ сказать, въ зависимости отъ характера той или иной эпохи. Бываютъ эпохи, что голосующіе граждане отвергаютъ всѣ законопроекты, предлагаемые на ихъ обсужденіе, совершенно независимо отъ ихъ достоинства и недостатковъ. Бываютъ эпохи, что въ тѣхъ государствахъ, гдѣ существуетъ факультативный референдумъ, никто не требуетъ референдума, а гдѣ онъ обязателенъ, тамъ законопроекты прини-

маются также охотно, какъ раньше они отвергались. Лоуэлль старается установить эти эпохи. Онъ утверждаетъ и указываетъ, что въ первые три года послѣ введенія существующей конституціи, пять законовъ были отвергнуты и только два приняты. Затѣмъ наступаетъ пятилѣтній, съ 1877 по 1882 годъ, спокойный періодъ, въ теченіе котораго ни одинъ законъ, проведенный Собраніемъ, не былъ отвергнутъ народомъ, и даже требованіе народнаго вотума для обыкновеннаго закона было предъявлено только одинъ разъ. Это затишье смѣнилось въ 1882 году бурей недовольства, народъ настолько пересталъ сочувствовать радикальнымъ стремленіямъ своихъ представителей и такъ былъ недоволенъ образомъ дѣйствій партіи, стоявшей у власти, что въ теченіи трехъ лѣтъ (съ 1882 по 1885 г.) отвергалъ всѣ мѣры, предъявлявшіяся на его утвержденіе. Его недовольство достигло высшей точки въ маѣ 1884 года, когда были отвергнуты четыре закона сразу, но послѣ этого взрыва народное раздраженіе какъ будто все израсходовалось, а можетъ быть и законодатели научились быть осторожнѣе. Начался новый періодъ спокойствія, и въ теченіи семи лѣтъ (1885 - 1891 г.г.) народъ снова утверждалъ все. Въ 1891 году настроеніе измѣнилось, и изъ пяти мѣръ, представленныхъ народу, двѣ были отвергнуты значительнымъ большинствомъ. Это было предвѣстникомъ новаго періода недовольства, такъ какъ въ теченіи слѣдующихъ трехъ лѣтъ (1891 - 1894 г.) народъ почти во всѣхъ случаяхъ давалъ отрицательный вотумъ".

Картина, нарисованная Лоуэллемъ, нѣсколько преувеличена. Дѣло въ томъ, что референдумъ дѣйствуетъ не только въ швейцарской федераціи, но онъ находитъ себѣ примѣненіе и въ государственной жизни отдѣльныхъ кантоновъ. Установить періодичность его эффекта примѣнительно къ отдѣльнымъ кантонамъ совершенно не удается. Лоуэлль утверждаетъ, что и тамъ есть нѣкоторая періодичность, но онъ ее не подтверждаетъ и ничѣмъ не доказываетъ. Изъ сочиненій же Курти мы узнаемъ, что періодическій характеръ референдума совершенно не подтверждается. Впрочемъ, если вдуматься въ это явленіе, то понять его не трудно. Дѣло заключается въ томъ, что по временамъ граждане своимъ національнымъ собраніемъ недовольны и что они, отклоняя выработанные имъ законопроекты, вотируютъ недовѣріе законодательному собранію.

или точнѣе, тому самому федеральному совѣту, который является исполнительной властью швейцарской федераціи. Въ Швейцаріи ничего подобнаго парламентаризму не существуетъ, и федеральный совѣтъ остается у власти совершенно независимо отъ того, пользуется ли онъ довѣріемъ не только народа, но и національнаго собранія. Весьма возможно, что между федеральнымъ совѣтомъ и даже національнымъ собраніемъ, съ одной стороны, и народомъ, съ другой - существуетъ извѣстное расхожденіе взглядовъ, и весьма возможно отрицательное отношеніе страны къ исполни - тельной власти. Это отношеніе сказывается въ томъ, что, когда федеральный совѣтъ предлагаетъ на народное голосованіе из - вѣстные законопроекты, они отвергаются народомъ. И здѣсь ни - чего другого нѣтъ, кромѣ того, что мы наблюдаемъ при парла - ментарномъ режимѣ, гдѣ сплошь и рядомъ отвергается законъ не потому, что самъ по себѣ онъ представляется нежелательнымъ, а просто потому, что министерство не пользуется довѣріемъ пар - ламента и что путемъ отрицательнаго вотума парламентъ выража - етъ свое недовѣріе министерству. Если признать это явленіе нормальнымъ при парламентарномъ режимѣ, то считать важнѣйшимъ недостаткомъ референдума его, такъ сказать, періодичность едва ли является достаточно основательнымъ.

Гораздо серьезнѣе другія указанія. Указывается и подчеркивается крайній консерватизмъ референдума. Вмѣсто того, чтобы способствовать развитію законодательства въ демократичес - комъ духѣ, вносить въ него все въ большей и большей мѣрѣ со - ціальное направленіе, референдумъ отличается крайнимъ консерватизмомъ. Сплошь и рядомъ отвергаются народнымъ голосовані - емъ существенныя соціальныя реформы и тѣ законы, которые имѣ - ютъ характеръ преимущественно прогрессивный. Это въ особенности подчеркиваетъ извѣстный англійскій публицистъ Генри Мэнъ. Противникъ демократіи, онъ старается развѣнчать референдумъ въ глазахъ англичанъ и доказать, что народъ есть нѣчто чрез - вычайно темное и консервативное, что предоставить народу осуществленіе власти, значитъ остановить всякое движеніе впередъ и что только избранное меньшинство, образованное и интелли - гентное, можетъ стоять во главѣ государства, направляя госу - дарственный корабль по пути прогресса. Наоборотъ, Курти ста - рается доказать, что все это основано на сплошномъ недоразу -

мѣніи, что тутъ надо быть весьма осторожнымъ и что на самомъ дѣлѣ обвиненіе референдума въ консерватизмѣ является чрезвычайно преувеличеннымъ и не оправдывается доказательствами.

Лоуэлль въ своей книгѣ, на которую я уже не разъ ссылался, приводитъ списокъ тѣхъ законовъ, которые были предложены на народное голосованіе и были приняты или отклонены народомъ. Мы напримѣръ, видимъ изъ этого списка, что 18 мая 1879 года путемъ референдума была принята конституціонная поправка, разрѣшавшая смертную казнь. Въ конституціи 1874 года имѣлась статья, запрещающая смертную казнь. Но вотъ по народной иниціативѣ предлагается поправка, отмѣняющая эту статью, и не смотря на то, что федеральный совѣтъ, предлагая на голосованіе эту поправку, высказывается противъ нея, она тѣмъ не менѣе принимается большинствомъ вотирующихъ гражданъ и большинствомъ кантоновъ. Или, вотъ другіе случаи: путемъ референдума отвергается учрежденіе федеральнаго министерства народнаго просвѣщенія, отвергается путемъ народнаго голосованія конституціонная поправка объ обязанности государства давать рабочему классу работу - чрезвычайно важная поправка, вводившая въ конституцію требованіе охраны права на трудъ каждаго гражданина; такимъ же образомъ была отвергнута конституціонная поправка, вводившая монополію спичечнаго производства и имѣвшая, между прочимъ, цѣлью улучшить положеніе рабочихъ, занятыхъ въ этой области промышленности. Я не стану указывать еще и другихъ поправокъ и законовъ, которые отвергались народомъ. Я думаю, что всѣ эти случаи отклоненія наиболѣе важныхъ законовъ совершенно не доказываютъ того консерватизма и мракобѣсія, которое хотятъ приписать референдуму нѣкоторые ученые и публицисты. Для того, чтобы понять причины отклоненія этихъ законопроектовъ, нужно имѣть въ виду, что, въ значительной мѣрѣ, этотъ отрицательный вотумъ объясняется недовѣріемъ швейцарцевъ къ усиленію федеральной власти и той боязнью чрезмѣрной централизаціи, которая характеризуетъ всякое союзное государство. Вѣдь все то, что усиливаетъ власть федераціи, федеративнаго органа, соотвѣтственнымъ образомъ умаляетъ компетенцію отдѣльныхъ кантоновъ, и все это встрѣчаетъ оппозицію со стороны народа. Учрежденіе федеральнаго министерства народнаго просвѣщенія было отвергнуто потому, что это повело бы къ усиленію федеральнаго начала въ

ущербъ началу кантональному. Затѣмъ, нельзя отрицать того, что въ отдѣльныхъ случаяхъ такія поправки, какъ отмѣна статьи, запрещающей смертную казнь, проводятся подъ вліяніемъ какихъ-либо сильныхъ впечатлѣній. Одно ужасное убійство сильно возмутило населеніе и послужило поводомъ къ требованію смертной каз - ни. Союзное собраніе стало получать соотвѣтствующія петиціи. Тогда оно изъ боязни, какъ бы народная инициатива о пересмотрѣ всей конституціи 1874 года, представлявшей компромиссъ отдѣльныхъ партій, не привела къ полному провалу ея, предложило народу и правительствамъ кантоновъ частичное ея измѣненіе. Результатъ голосованія скоро показалъ, что народъ навѣрно удер - жалъ бы гуманный законъ, если бы его представители въ націо - нальномъ собраніи не растерялись. Отмѣна статьи, запрещающей смертную казнь, была принята ничтожнымъ большинствомъ, не представлявшимъ 20000 голосовъ: 200.485 гражданъ и 14 кантоновъ высказались за отмѣну основного закона, а 181.588 гражданъ и 8 кантоновъ подали голоса за сохраненіе его. Это обстоятельство, однако, ни въ коемъ случаѣ не означало еще возстановленія смертной казни во всѣхъ кантонахъ; каждый кантонъ, пожелавшій ввести у себя это наказаніе, долженъ раньше принять частичный пересмотръ кантональной конституціи и только небольшое число кантоновъ пошло на это. „Если принять во вниманіе, говоритъ Курти, - что смертная казнь существуетъ во многихъ другихъ государствахъ, не вызывая никакой попытки къ ея отмѣнѣ, то придется признать, что тѣ 180.000 гражданъ, которые высказались противъ наказанія, равно какъ и тотъ фактъ, что лишь немногіе кантоны рѣшились вновь ввести его у себя, дѣлаетъ честь швейцарскому народу. Во всякомъ случаѣ вина въ томъ, что голосованіе дало такой результатъ, падаетъ не исключительно на референдумъ, потому что послѣдній принялъ только предложенія парламента". И пользоваться фактомъ отмѣны статьи конституціи, запрещавшей смертную казнь, какъ аргументомъ въ пользу того, что референдумъ - консервативенъ, представляется рѣшительно невозможнымъ. Такіе случаи возможны, но они мало доказательны.

Если говорить о референдумѣ въ швейцарскомъ союзѣ, то можно привести цѣлый рядъ примѣровъ, свидѣтельствующихъ, что онъ даетъ результаты положительные и важные по своему значенію.

Вотъ, напримѣръ, въ 1875 году принимается путемъ народнаго голосованія законъ о гражданскомъ бракѣ, признавшій обязательность гражданскаго брака во всѣхъ кантонахъ и право развода по всей швейцарской территоріи. Извѣстно, что въ Швейцаріи клерикальное вліяніе чрезвычайно сильно, цѣлый рядъ кантоновъ подверженъ этому вліянію. Не мудрено, поэтому, если этотъ прогрессивный законъ, осуществлявшій въ этомъ вопросѣ наиболѣе далеко идущія требованія общественной морали и свободнаго строя жизни вообще, встрѣтилъ рѣзкую оппозицію со стороны клерикаловъ. Возгорѣлась ожесточенная борьба, въ которой принялъ участіе своей энцикликой и папа Пій IX-ый. Тѣмъ не менѣе законъ былъ принятъ, хотя и незначительнымъ большинствомъ, всего приблизительно въ 8.000 голосовъ, а принятый путемъ референдума, онъ сдѣлался настолько прочнымъ и устойчивымъ, и получилъ настолько окончательный характеръ - и въ этомъ огромное значеніе референдума - что всѣ усилія клерикаловъ отмѣнить его до сихъ поръ остаются тщетными.

Такимъ образомъ, можно убѣдиться, какъ трудно говорить, что консерватизмъ характеризуетъ федеральный референдумъ.

Если мы обратимся къ референдуму кантональному, то нужно сказать, что здѣсь мы часто встрѣтимся съ такимъ примѣромъ референдума, который свидѣтельствуетъ о крайней осторожности швейцарскаго народа, о его недовѣріи къ разнаго рода экспериментамъ, о его боязни какихъ-либо рискованныхъ и быстрыхъ скачковъ. Но видѣть въ этомъ какой-то консерватизмъ представляется врядъ ли основательнымъ. Въ 1879 году въ Цюрихѣ отклоняется законъ объ уравненіи дочерей съ сыновьями въ правахъ наслѣдованія. Проходитъ нѣсколько лѣтъ и тотъ же самый вопросъ предлагается вновь и, вновь предложенный, онъ принимается народомъ. Такое явленіе объясняется тѣмъ, что необходимость реформы, сознаваемая передовымъ меньшинствомъ, не всегда и не сразу сознается народомъ. Но постепенная агитація и пропаганда дѣлаютъ свое дѣло и съ теченіемъ времени народъ принимаетъ реформу.

Поразительны судьбы фабричнаго законодательства въ Цюрихѣ. Оказывается, что въ промышленныхъ кантонахъ, гдѣ рабочій классъ

довольно многочисленъ и гдѣ рабочіе могли бы играть рѣшающую роль въ народномъ голосованіи, сплошь и рядомъ отклоняются законы, имѣющіе цѣлью существенно облегчить положеніе фабричныхъ рабочихъ. Въ Цюрихѣ, напримѣръ, наиболѣе промышленномъ кантонѣ Швейцаріи, въ 1876 году отвергается народомъ законъ, устанавливавшій опредѣленную норму рабочаго дня (въ 12 часовъ), защищавшій работающихъ на фабрикахъ женщинъ и запрещавшій работу дѣтей до школьнаго возраста; въ 1881 году народъ отвергъ законъ, учреждавшій обязательное страхованіе рабочихъ на случай болѣзни, регулировавшій ихъ отношенія къ хозяевамъ и дѣлавшій послѣднихъ отвѣтственными за несчастные случаи съ рабочими. Такимъ образомъ отвергаются наиболѣе справедливыя и чрезвычайно важныя требованія соціальной политики. Это кажется чрезвычайно страннымъ, но эта странность просто разъясняется однимъ изъ швейцарскихъ публицистовъ, Штюсси (Stüssi). Это происходитъ подъ чрезвычайно значительнымъ вліяніемъ фабрикантовъ на рабочихъ. Фабриканты являются огромнѣйшей соціальной силой, фактически распоряжающейся всѣмъ въ этой демократической странѣ ( Цюрихѣ), заставляя рабочихъ повиноваться угрозами, расчетомъ и прекращеніемъ работъ. И это вліяніе фабрикантовъ на рабочее населеніе настолько велико, что оно голосуетъ противъ законовъ, направленныхъ въ его пользу. Референдумъ, - говоритъ Штюсси, - не можетъ спасти рабочихъ отъ прямого давленія на нихъ предпринимателей, а тайная подача голосовъ ни сколько не мѣшаетъ этому. Первый фабричный законъ былъ забаллотированъ, главнымъ образомъ, благодаря вліянію фабрикантовъ, и очень легко понять, какъ они могли добиться непринятія этого закона. Предположимъ, напримѣръ, что законъ, ограничивающій число рабочихъ часовъ на фабрикахъ, проведенъ законодательнымъ собраніемъ, и является требованіе народнаго голосованія. Далѣе, предположимъ, что предприниматели объявятъ, что если законъ будетъ утвержденъ , они будутъ вынуждены сбавить плату. Въ этомъ случаѣ очень вѣроятно, что многіе рабочіе, не желая рисковать сбавкой платы, или стачкой, будутъ вотировать противъ закона и провалятъ его.

Съ другой стороны, нельзя отрицать того, что опредѣлен-

ныя требованія, которыя прекрасно звучатъ въ программахъ политическихъ партій, - когда приходится осуществлять ихъ непосредственно въ дѣйствительности, звучатъ нѣсколько иначе. Охрана женскаго и дѣтскаго труда вообще необходима. Но возьмемъ такой конкретный случай: вотъ рабочій, два сына котораго работаютъ на фабрикѣ и приносятъ семьѣ опредѣленный доходъ въ нѣсколько франковъ; этому рабочему указываютъ, что вообще говоря, охрана женскаго и дѣтскаго труда безусловно необходима - и онъ съ этимъ вполнѣ и очень легко согласится. Когда же ему нужно голосовать за проведеніе въ жизнь подобной мѣры, то онъ, конечно, будетъ считаться съ тѣмъ, что это повлечетъ за собой потерю нѣсколькихъ франковъ дохода. Всѣ малодушны, а тутъ еще играетъ роль тотъ мотивъ, что придется пожалуй, лишиться двухъ помощниковъ, которыми держалось хозяйство ихъ отца. „Поэтому-то, - говоритъ Лоуэлль, - одинъ и тотъ же человѣкъ можетъ вотировать за кандидата или партію, предлагающихъ издать фабричный законъ, и ожесточенно протестовать противъ того же закона, когда онъ будетъ представленъ ему на утвержденіе".

Необходимо, однако, замѣтить, что въ этомъ же Цюрихѣ можно указать цѣлый рядъ принятыхъ путемъ референдума важныхъ реформъ: напримѣръ, осуществленіе въ самомъ широкомъ масштабѣ прогрессивнаго подоходнаго налога, основаннаго на чрезвычайно справедливыхъ началахъ. Въ этомъ вопросѣ референдумъ не помѣшалъ осуществленію реформы, которая встрѣчаетъ еще противодѣйствіе въ нѣкоторыхъ современныхъ демократическихъ государствахъ (Франція).

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ отклоненіе народнымъ голосованіемъ законовъ объясняется ихъ чрезвычайной сложностью. Не то, что народъ консервативенъ, а просто ему трудно разобраться въ предлагаемомъ вопросѣ. Въ Цюрихѣ въ 1872 году былъ предложенъ на народное голосованіе чрезвычайно важный, но общій, школьный законъ, который требовалъ высшаго образованія для народныхъ учителей и увеличенія ихъ жалованія - законъ безусловно радикальный. Народъ его отклонилъ. Но затѣмъ, въ теченіи нѣсколькихъ лѣтъ, всѣ мѣры, предначертанныя этимъ закономъ, были всетаки осуществлены, но не въ видѣ общаго закона, а час-

тично, въ видѣ отдѣльныхъ постановленій.

Я думаю, что имѣя передъ собою всѣ эти факты, настаивать на консерватизмѣ референдума врядъ-ли представляется возможнымъ. То, что принимается за консерватизмъ, есть нелюбовь народа къ сложнымъ законамъ - съ одной стороны, а съ другой-еще большая нелюбовь къ денежнымъ расходамъ. Какъ только дѣло доходитъ до кошелька, швейцарцы отказываются отъ одобренія какихъ бы то ни было законовъ. Два изъ кантоновъ Бернъ и Аргау одно время такъ далеко проводили теорію референдума, что представляли на народное собраніе даже бюджетъ. Въ результатѣ бюджетъ не утверждался и много разъ былъ отвергнутъ, пока, наконецъ, правительство не нашло необходимымъ совершенно изъять этотъ законъ изъ народнаго контроля. И въ настоящее время ни въ одномъ кантонѣ, ни въ самой федераціи, нигдѣ бюджетъ народному голосованію не подлежитъ, иначе онъ, конечно, не пройдетъ. Эта народная скупость или бережливость доходитъ до курьезовъ. Въ 1884 году въ законодательномъ совѣтѣ проводится законъ объ учрежденіи должности помощника секретаря при посольствѣ въ Вашингтонѣ съ жалованіемъ въ 2000 франковъ. 50.000 гражданъ требуютъ голосованія этого ничтожнаго расхода и проваливаютъ этотъ законъ.

Въ значительной мѣрѣ преувеличено, хотя и не лишено нѣкоторыхъ основаній, обвиненіе референдума въ томъ, что будто бы въ концѣ концовъ самъ народъ не заинтересованъ въ непосредственномъ участіи въ голосованіи законопроектовъ и что абсентеизмъ, который проявляется очень часто и на выборахъ въ законодательное собраніе, въ референдумѣ достигаетъ чрезвычайныхъ размѣровъ. Самъ народъ, говорятъ противники референдума, воздерживаясь отъ голосованія, свидѣтельствуетъ о томъ, что референдумъ не является его собственнымъ дѣломъ. Указываютъ, напримѣръ, что по статистическимъ даннымъ кантона Берна, процентъ избирателей, участвующихъ въ выборѣ депутатовъ, въ среднемъ равняется 68% общаго числа избирателей, наоборотъ, въ референдумѣ участвуютъ всего только 43% всѣхъ полноправныхъ гражданъ. Отсюда яко-бы видно, какъ народъ самъ относится къ своему праву непосредственнаго осуществленія законодательной функціи. Его отношеніе къ референдуму, говорятъ, безусловно,

отрицательное. Но это едва-ли вѣрно. Разница въ количествѣ голосовъ, подаваемыхъ на выборахъ и во время референдума скорѣе объясняется тѣмъ, что выборъ депутата является не столь труднымъ дѣломъ, какъ пониманіе того или другого закона и голосованіе за него.

Для того, чтобы доказать абсентеизмъ гражданъ при осуществленіи референдума, обыкновенно ссылаются на опытъ, который имѣлъ мѣсто въ Цюрихѣ. Здѣсь абсентеизмъ достигалъ чрезвычайныхъ размѣровъ. Чтобы избѣжать его, въ Цюрихѣ былъ проведенъ законъ, карающій опредѣленнымъ штрафомъ (въ 5 франковъ) всякое лицо, которое не пользуется своимъ правомъ и въ то же время своею обязанностью подачи голоса. Само собой разумѣется, что швейцарскій гражданинъ не желаетъ платить штрафа въ пять франковъ и число случаевъ абсентеизма значительно уменьшилось, но зато чрезвычайно увеличилось количество пустыхъ бюллетеней: гражданинъ, подавая свой голосъ, не пишетъ ни „да", ни „нѣтъ". Этотъ случай, дѣйствительно имѣвшій мѣсто, обыкновенно приводится въ доказательство безразличія самихъ гражданъ къ осуществленію права референдума.

Отчасти такой индефферентизмъ, конечно, существуетъ и опять таки онъ болѣе или менѣе понятенъ. Несомнѣнно, нельзя отрицать того, что въ практикѣ государственной жизни и законодательства сплошь и рядомъ выдвигаются вопросы, чрезвычайно мало интересующіе и слишкомъ плохо понимаемые широкими народными массами. Скажемъ, напримѣръ, ставится на голосованіе законъ о гражданскомъ процессѣ. Спрашивается, что могутъ понять широкія народныя массы въ такомъ чрезвычайно сложномъ и совершенно спеціальномъ вопросѣ, для пониманія котораго требуется довольно сложная и положительная подготовка? Какъ же масса будетъ голосовать? Вѣдь она не можетъ разобраться въ томъ, хорошо или дурно то или иное правило. Существуютъ и другіе не столь сложные законы, которые не всѣхъ интересуютъ. При такихъ условіяхъ абсентеизмъ становится понятнымъ и нормальнымъ.

Если отъ общихъ цифръ, касающихся Бернскаго кантона: 63% изъ всего числа гражданъ, пользующихся правомъ голоса, участвуютъ въ выборахъ, и только 43% принимаютъ участіе въ на-

родномъ голосованіи, - перейти къ практикѣ референдума въ каждомъ отдѣльномъ кантонѣ, то эти цифры получатъ совершенно другое освѣщеніе. Наиболѣе значительныя колебанія числа гражданъ, принимающихъ участіе въ народномъ голосованіи, находятся въ тѣсной зависимости отъ характера отдѣльныхъ законопроектовъ. При голосованіи однихъ законопроектовъ количество вотирующихъ гражданъ ничтожно, при голосованіи другихъ - чрезвычайно значительно. Та же самая статистика Берна показываетъ, что амплитуда колебаній числа подаваемыхъ голосовъ довольна велика, она содержится въ предѣлахъ между 80% общаго числа гражданъ, имѣющихъ право голоса, и 20%. Какъ только выдвигается на очередь законъ, дѣйствительно интересующій народныя массы и около котораго ведется ожесточенная борьба, тогда это число участниковъ становится прямо громадно. Нельзя не согласиться съ тѣмъ, что референдумъ по нѣкоторымъ вопросамъ остается только формальностью. Но нужно признать, что референдумъ вполнѣ оправдываетъ себя въ тѣхъ случаяхъ, когда нужно выяснить взгляды народа по тому или иному важному вопросу государственной жизни.

Наконецъ, имѣется еще обвиненіе референдума, которое заключается въ томъ, что референдумъ яко-бы понижаетъ сознаніе отвѣтственности въ представителяхъ, засѣдающихъ въ законодательномъ собраніи, такъ какъ ихъ рѣшеніе не бываетъ окончательнымъ и пересматривается избирателями.

Въ качествѣ отвѣта на это обвиненіе можно привести слѣдующее діаметрально противоположное мнѣніе Курти. - „Плодотворное вліяніе референдума на законодательство и на всю политическую жизнь страны сказалось въ томъ, что онъ подчинилъ ихъ болѣе строгому контролю общественнаго мнѣнія и народной воли, потому что магистраты тамъ, гдѣ они могутъ дѣйствовать безпрепятственно, все-таки очень склонны къ тому, чтобы замкнуться въ отдѣльное сословіе или касту, которая заботится болѣе о своихъ групповыхъ интересахъ, чѣмъ о нуждахъ всего народа. Плебисцитъ напоминаетъ народнымъ представителямъ въ парламентѣ объ ихъ обязанностяхъ, онъ напоминаетъ имъ о томъ, что они должны стараться опять „слиться своими чувствами съ народомъ", какъ выразились однажды швейцарскіе делегаты послѣ одного отрицательнаго народнаго вотума.

„Я уже 17 лѣтъ, - говоритъ дальше Курти, состою представителемъ швейцарскаго народа въ парламентѣ, и я убѣжденъ въ томъ, что только немногія полезныя реформы, которыя мы хотѣли провести, не могли осуществиться благодаря референдуму, но зато онъ удержалъ насъ отъ многаго дурного уже тѣмъ, что постоянно стоялъ на стражѣ народныхъ интересовъ. Я хочу сказать, что референдумъ вовсе не обрекаетъ на застой демократическое движеніе, не смотря на возможность возникновенія реакціонныхъ теченій, - а наоборотъ, имъ обезпечивается непрерывное движеніе народа по пути прогресса".

Тотъ споръ о преимуществахъ и недостаткахъ референдума, та критика и контръ-критика этого института, съ которыми я постарался васъ познакомить, имѣютъ все-таки только литературный характеръ.

Въ политической жизни Швейцаріи, можно прямо сказать, у референдума въ настоящее время враговъ нѣтъ. Совершенно не такъ обстоитъ дѣло съ институтомъ народной иниціативы, который имѣетъ многочисленныхъ противниковъ. Ни одна сколько нибудь значительная и серьезная политическая партія въ Швейцаріи не возстаетъ противъ референдума, и понятно въ концѣ концовъ почему. Что касается партій прогрессивныхъ: соціалъ - демократической и радикальной, то имъ противъ референдума возражать не приходится: noblesse oblige - референдумъ, какъ демократическое учрежденіе, не можетъ быть ими оспариваемъ. Что же касается правыхъ партій и въ частности клерикальной, то они выступаютъ самыми горячими защитниками референдума, потому что онъ не обнаруживаетъ никакихъ разрушительныхъ тенденцій и „потому что онъ, говоритъ Кеннингэмъ, служитъ несомнѣнно нѣкоторой сдержкой для слишкомъ поспѣшнаго и радикальнаго законодательства". Замедляя работу законодательства, онъ тѣмъ самымъ является консервативнымъ институтомъ. Референдумъ, какъ референдумъ, не вводитъ новыхъ законовъ, онъ можетъ только задержать изданіе кэкого-нибудь закона, а такія задержки въ законодательствѣ въ большинствѣ случаевъ оказываются весьма желательными для консервативныхъ партій. Во всякомъ случаѣ, ни клерикалы, ни консерваторы вообще не возражаютъ противъ референдума. И референдумъ, такимъ образомъ, является чрезвычайно упрочившимся институтомъ. Не подлежитъ сомнѣнію, что по мѣрѣ

развитія просвѣщенія, по мѣрѣ поднятія экономическаго благосостоянія народныхъ массъ, практика референдума станетъ все больше и больше совершенствоваться.

Теперь намъ предстоитъ сказать нѣсколько словъ объ институтѣ народной иниціативы, объ этой слѣдующей чрезвычайно важной формѣ непосредственнаго участія народа въ законодательствѣ. Народная иниціатива является по самому существу своему логически необходимымъ восполненіемъ референдума. Значеніе референдума чисто стрицательное. Народъ заинтересованъ въ двухъ вещахъ: въ томъ, во-первыхъ, чтобы были изданы хорошіе законы, и во-вторыхъ, въ томъ, чтобы не были изданы дурные. Путемъ референдума достигается только вторая цѣль: народъ можетъ воспрепятствовать изданію дурного закона, голосуя противъ него. Но остается еще не достигнутой первая не менѣе важная задача: народу нужны законы, которыхъ онъ желаетъ и которые въ его интересахъ. Этого народъ путемъ референдума достигнуть не можетъ и достигается это путемъ народной иниціативы. По мѣрѣ развитія демократіи, развивается и народная иниціатива. Институтъ народной иниціативы вводится въ жизнь нѣсколько позднѣе референдума. Если этотъ послѣдній является институтомъ общераспространеннымъ если въ настоящее время только одинъ кантонъ, Фрейбургъ, стоитъ на точкѣ зрѣнія строго-представительной системы и не знаетъ референдума въ законодательныхъ вопросахъ, во всѣхъ же остальныхъ кантонахъ референдумъ въ той или иной формѣ существуетъ, - то нельзя сказать того же объ институтѣ народной иниціативы. Право иниціативы существуетъ далеко не вездѣ или существуетъ далеко не въ полномъ объемѣ.

Вопросъ о томъ, какъ практикуется иниціатива и каковы результаты этой практики, представляетъ большой и существенный интересъ. Но нужно сказать, что для рѣшенія этого вопроса у насъ нѣтъ того богатаго матеріала, который имѣется въ нашихъ рукахъ по отношенію къ референдуму. Въ большинствѣ случаевъ народная иниціатива имѣетъ необязательный характеръ. Иниціатива допускается только по вопросамъ конституціоннаго

---

права. Поэтому количество случаевъ примѣненія этого права народной инициативы крайне ничтожно. Но и тотъ матеріалъ, который приводятъ Stüssi и Курти заставляетъ насъ сказать, что институтъ народной инициативы далеко не имѣетъ того практическаго значенія - положительнаго или отрицательнаго, это я оставляю въ сторонѣ - какое, несомнѣнно, имѣетъ институтъ референдума. Референдумъ во всякомъ случаѣ дѣйствуетъ, и мы видѣли, что въ нѣкоторыхъ, по крайней мѣрѣ, кантонахъ онъ дѣйствуетъ чрезвычайно энергично. Нельзя сказать ничего подобнаго объ институтѣ народной инициативы. Не смотря на юриди - ческую важность этого института, на практикѣ его вліяніе, если не равняется совершенно нулю, то, безъ сомнѣнія, равняется величинѣ чрезвычайно незначительной.

Какъ извѣстно, въ самой федераціи народъ обладаетъ правомъ инициативы только по конституціоннымъ вопросамъ, въ области же нормальнаго законодательства у народа нѣтъ права инициативы. Конституціонная поправка можетъ быть предложена 50.000 гражданъ, при чемъ она можетъ быть выражена въ общихъ чертахъ, или представлена въ полномъ и законченномъ видѣ. Когда предложеніе выражено въ общихъ чертахъ, федеральное собраніе, если оно одобряетъ его, вырабатываетъ проектъ поправки и предлагаетъ его на народное голосованіе, если же оно съ этимъ предложеніемъ не согласно, то на народное голосованіе ставится принципіальный вопросъ о томъ, нужна ли подобная поправка, и если народъ дастъ полжительный отвѣтъ, тогда національное собраніе обязано вырабстать соотвѣтствующій проектъ и пред - ставить его на утвержденіе народа и кантоновъ. Если 50.000 гражданъ представляютъ готовый законопроектъ, то собраніе имѣетъ право опредѣлить къ нему свое отношеніе, т.е. имѣетъ право заявить, что оно этотъ проектъ отвергаетъ или не отвергаетъ и поставить на народное голосованіе свой контръ-проектъ. Но во всякомъ случаѣ готовый проектъ, являющійся продуктомъ народной инициативы, долженъ быть предложенъ на референдумъ.

Институтъ народной инициативы въ швейцарской федераціи введенъ сравнительно поздно. Конституція 1874-го года этого института совершенно не знаетъ, и введенъ онъ послѣ чрезвычайно долгой борьбы только въ 1893-ьемъ году. Съ этого времени по 1904-1905 годъ случаевъ примѣненія народной инициативы въ

Швейцарскомъ союзѣ было всего только три. Изъ этихъ трехъ случаевъ два случая кончились ничѣмъ. Референдумомъ была провалена конституціонная поправка, предложенная 50.000 гражданъ, говорившая, что за каждымъ швейцарскимъ гражданиномъ должно быть признано право на трудъ. Въ другомъ случаѣ было предложено принять мѣры противъ вивисекціи, 50.000 гражданъ требуютъ полнаго и безусловнаго запрещенія вивисекціи. Федеральный совѣтъ выработалъ свой контръ-проектъ, въ которомъ онъ обставляетъ вивисекцію извѣстными гарантіями и условіями, опредѣляя, что вивисекція допустима только въ научныхъ цѣляхъ. Проектъ федеральнаго совѣта былъ принятъ, а проектъ, предложенный непосредственно народомъ - отвергнутъ. Третій случай, когда инициатива увѣнчалась успѣхомъ, касается способа убоя скота. Можетъ показаться страннымъ, что подобный законъ является закономъ конституціоннымъ. Но нужно сказать, что такъ какъ въ Швейцарскомъ союзѣ допускается инициатива только по конституціоннымъ вопросамъ, то народъ старается проводить подъ флагомъ конституціонныхъ законовъ законы, ничего общаго не имѣющіе съ конституціей. Въ данномъ случаѣ дѣло шло объ еврейскомъ способѣ убоя скота. Обыкновенно скотъ убивается путемъ оглушенія, у евреевъ же практикуется способъ кровопусканія, т.е. скотъ рѣжется. Этотъ второй способъ мучительнѣе для скота, чѣмъ первый. На этомъ основаніи въ Швейцаріи давнымъ давно ведется чрезвычайно энергичная борьба противъ еврейскаго способа убоя скота. Казалось бы что очень трудно разсматривать вопросъ с томъ или инсмъ способѣ убоя скота, какъ конституціонный, но онъ былъ признанъ таковымъ, ибо затрагиваетъ вопросъ о вѣротерпимости, санкціонированный конституціей. Агитація, имѣющая, несомнѣнно, антисемитическій характеръ, приводитъ къ внесенію законопроекта объ отмѣнѣ еврейскаго способа убоя скота. Федеральный совѣтъ высказывается противъ этого проекта, но тѣмъ не менѣе онъ принимается большинствомъ вотирующихъ гражданъ и большинствомъ кантоновъ. Вотъ единственный случай примѣненія народной инициативы въ Швейцарскомъ союзѣ, окончившійся успѣхомъ.

Что касается отдѣльныхъ кантоновъ, то и здѣсь равнымъ образомъ нужно сказать, что значеніе этого института совершенно ничтожно. Въ Цюрихѣ, напримѣръ, съ 1869 года, когда народъ получилъ право народной инициативы, по 1893 годъ всего было 21 случай примѣненія на практикѣ этого института. Только 21

разъ народъ потребовалъ изданія новыхъ законовъ. Судьба этихъ 21-го случаевъ была такова: въ 4-хъ случаяхъ мѣстный законодательный совѣтъ согласился съ предложеніями, которыя были сдѣланы народомъ, выработалъ соотвѣтствующіе законопроекты и внесъ ихъ на утвержденіе народа; изъ этихъ четырехъ случаевъ въ двухъ законопроекты были приняты и въ двухъ отклонены. Въ двухъ другихъ случаяхъ законодательный совѣтъ параллельно съ проектомъ, исходящимъ отъ народа, представилъ на референдумъ свой контръ-проектъ, который и былъ принятъ. Въ 15-ти остальныхъ случаяхъ законодательный совѣтъ отклонилъ предложеніе народа издать новые законы и представленные народомъ проекты вмѣстѣ со своимъ отрицательнымъ заключеніемъ предложилъ на народное голосованіе.

Изъ этихъ 15-ти мѣръ 12 были отклонены и только три мѣры были приняты: во-первыхъ, была возстановлена смертная казнь, во-вторыхъ, принято было требованіе устройства исправительныхъ домовъ для бродягъ и, наконецъ, отмѣнено было принудительное оспопрививаніе. Вотъ всѣ результаты народной иниціативы за 25 лѣтъ ея примѣненія въ очень значительномъ и самомъ культурномъ кантонѣ Швейцаріи.

Я думаю, что является совершенно безспорнымъ и не требуетъ доказательствъ положеніе, что институтъ народной иниціативы, объективно говоря, даетъ совершенно ничтожные результаты. Я думаю, что это не случайно и иначе быть не можетъ. По самому существу законодательной работы народная иниціатива ни въ коемъ случаѣ серьезнаго значенія не можетъ имѣть. Вѣдь, чѣмъ сложнѣе государственная жизнь, тѣмъ скромнѣе значеніе этого института. Я не знаю, приходилось ли мнѣ указывать вамъ на ту эволюцію, которая происходитъ съ этимъ правомъ иниціативы въ представительномъ строѣ. Право законодательной иниціативы въ конституціонныхъ государствахъ принадлежитъ, какъ парламенту, такъ и правительству, но народное представительство вездѣ и повсюду, и въ особенности въ государствахъ съ парламентскимъ режимомъ, на практикѣ этимъ правомъ совершенно не пользуется. Въ Англіи парламентъ вовсе не осуществляетъ свое право иниціативы. Количество законовъ, обязанныхъ своимъ происхожденіемъ парламентской иниціативѣ, въ Англіи крайне ничтожно. Въ силу необходимости, въ силу того, что изданіе законовъ предполагаетъ большія знанія и большую подготовку - а это все имѣется,

главнымъ образомъ, у правительства, - благодаря тому значенію, какое пріобрѣтаетъ въ парламентарномъ строѣ правительство, состоящее изъ руководителей политическихъ партій, благодаря тому, что эти главари партій вносятъ въ парламентъ всѣ тѣ законы, которымъ сочувствуетъ господствующая партія, - благодаря всему этому инициатива сосредоточивается въ рукахъ правительства, а не парламента. Отсюда совершенно ясно, что тѣмъ труднѣе осуществленіе права народной инициативы всѣмъ народомъ.

Въ Швейцаріи очень энергично подчеркиваются и принципіальныя неудобства этого института. У института народной инициативы въ противоположность институту референдума есть враги, и въ особенности есть враги у той формы народной инициативы, о которой я уже упоминалъ: въ Швейцаріи народъ можетъ предлагать совершенно готовые законопроекты. Вотъ противъ этой формы народной инициативы и ведется въ Швейцаріи чрезвычайно энергичная борьба. Еще въ 1893-ьемъ году въ предварительной стадіи разработки закона о федеральной инициативѣ во время его обсужденія велись нескончаемые дебаты, и многіе рѣшительно возражали противъ права народа вносить готовые законы. Голоса значительно разбились: на одной сторонѣ оказались радикалы, а на другой - католическая партія и соціалъ-демократы. Обѣ послѣднія партіи настаивали на этомъ правѣ, тогда какъ радикалы выступали противъ него, указывая на то, что это право разрушаетъ представительную форму правленія. Что можетъ значить народное представительство при такихъ условіяхъ, когда наряду съ оффиціальнымъ представительствомъ возникаетъ цѣлый рядъ неоффиціальныхъ парламентовъ, вырабатывающихъ законы и вносящихъ ихъ на утвержденіе народа?

Въ какой мѣрѣ существованіе этого права является опаснымъ для представительной формы правленія, это - другой вопросъ, но на практикѣ народная инициатива до настоящаго времени никакихъ положительныхъ результатовъ не дала.

Этимъ мы и закончимъ разсмотрѣніе вопроса о непосредственномъ участіи народа въ осуществленіи государственной власти, т.е. вопроса о народномъ суверенитетѣ и непосредственной республикѣ.

# ГЛАВА ПЯТАЯ.

## НАРОДНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТЪ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ФОРМА ПРАВЛЕНІЯ.

Приступаемъ къ разсмотрѣнію вопроса о томъ, какъ осуществляется начало народнаго суверенитета въ государствахъ съ представительной формой правленія.

Теорія народнаго суверенитета встрѣчается съ двоякаго рода необходимостью: съ необходимостью приспособить начало народнаго суверенитета, съ одной стороны, къ представительному образу правленія, а съ другой - къ монархическому строю современныхъ государствъ, обусловленному всѣмъ ходомъ ихъ историческаго развитія. Необходимо передъ политической мыслью ставится задача - установить извѣстное соотношеніе и гармонію между началомъ народнаго суверенитета и началомъ народнаго представительства, это во-первыхъ, а во-вторыхъ, между началомъ народнаго суверенитета и чуждой этому началу монархической формой правленія.

Въ настоящее время мы разсмотримъ, какимъ образомъ рѣшается первая изъ указанныхъ проблемъ, какимъ образомъ устанавливается соотношеніе между принципомъ народнаго суверенитета и началомъ народнаго представительства.

Представительный строй создается силою соціальной необходимости. И чрезвычайно любопытно познакомиться съ исторіей возникновенія представительнаго строя въ государствахъ новыхъ, которыя создаются на почвѣ послѣдовательнаго осуществленія начала народнаго суверенитета. Я имѣю въ виду колоніи Новаго Свѣта. На первыхъ порахъ начало народнаго суверенитета отождествляется въ нихъ съ непосредственнымъ участіемъ народа въ осуществленіи законодательной власти. Кажется совершенно безспорнымъ, что разъ государство должно быть построено на началѣ народнаго суверенитета, народъ долженъ принимать участіе въ разрѣшеніи государственныхъ дѣлъ. Во всѣхъ колоніяхъ мы встрѣчаемся съ государственнымъ уст-

ройствомъ, которое въ настоящее время называется непосредственной республикой: законодательная власть осуществляется непосредственно народомъ въ народномъ собраніи, состоящемъ изъ всѣхъ колонистовъ. Но постепенно оказывается, что такое государственное участіе народа въ законодательствѣ представляетъ огромнѣйшія затрудненія практическаго свойства. Мало-по малу колонисты разселяются, размѣры колоній становятся все болѣе и болѣе значительными, и на народное собраніе являются преимущественно жители тѣхъ городскихъ центровъ, гдѣ эти собранія происходятъ, а жители периферіи не являются вовсе или являются въ недостаточномъ количествѣ. Такимъ образомъ, на почвѣ непосредственнаго народовластія создается преобладаніе городскихъ центровъ надъ сельскимъ населеніемъ. Интересы этого населенія страдаютъ и практически оказывается необходимымъ найти коррективъ къ существующей формѣ правленія. Сначала создается компромиссная система: одно народное собраніе для законодательства, и другое - для выборовъ. Перваго рода собраніе остается народнымъ собраніемъ въ буквальномъ смыслѣ этого слова. Народное же собраніе для выборовъ пріобрѣтаетъ характеръ представительный, при чемъ этотъ представительный характеръ чрезвычайно любопытенъ: мы встрѣчаемся съ формой представительства частно-правового характера. Жителямъ колоній предоставляется право давать полномочія преимущественно жителямъ тѣхъ центровъ-городовъ, гдѣ происходятъ народныя собранія. Бываетъ, что одно лицо обладаетъ цѣлой сотней мандатовъ, которые даются ему тѣми членами народнаго собранія, которые не могутъ прибыть на него. Но и эта форма оказывается практически неудобной, силою необходимости устанавливается представительный образъ правленія. Эта необходимость существуетъ вездѣ и повсюду, гдѣ только государство пріобрѣтаетъ болѣе или менѣе значительные территоріальные размѣры, какъ только увеличивается количество народонаселенія и усложняется его соціальная группировка. Необходимость этого внѣ всякаго сомнѣнія, и возникаетъ вопросъ о примиреніи начала народнаго представительства съ началомъ народнаго суверенитета.

Наиболѣе послѣдовательные представители теоріи народнаго суверенитета, напр., Руссо, считаютъ такое примиреніе

невозможнымъ. Руссо принципіально отрицаетъ начало народнаго представительства, какъ несовмѣстимое съ началомъ народнаго суверенитета. Суверенитетъ неотчуждаемъ, и ни одинъ гражданинъ свою долю участія въ государственныхъ дѣлахъ никому передовѣрить не можетъ - слѣдовательно, народное представительство по самому существу своему является отрицаніемъ народнаго суверенитета. По мнѣнію Руссо, англійскій народъ свободенъ только въ моментъ выбора народныхъ представителей; избравъ же ихъ и поручивъ имъ осуществленіе власти, онъ становится такимъ же рабомъ и столь же безправнымъ, какъ и народъ абсолютныхъ монархій, съ тою только разницей, что въ абсолютной монархіи онъ рабъ одного человѣка, а въ государствѣ съ представительнымъ правленіемъ онъ подчиняется не одному, а цѣлой группѣ лицъ.

Но само собою разумѣется, что такое отрицательное отношеніе къ народному представительству не можетъ успокоить политическую мысль. Представительный строй неизбѣженъ, начало народнаго суверенитета необходимо - и вопросъ объ ихъ примиреніи ставится категорическимъ образомъ и самымъ категорическимъ образомъ требуетъ отвѣта.

Въ теченіе долгаго времени отвѣтъ этотъ давался теоріей, разсматривающей институтъ народнаго представительства, какъ институтъ, аналогичный представительству частно-правовому. Въ теченіе долгаго времени, а отчасти еще до сихъ поръ, во французской и англійской литературѣ господствуетъ теорія, отождествляющая начало народнаго представительства съ началомъ представительства частно-правового.

Подъ представительствомъ вообще юристы понимаютъ отношеніе одного лица къ одному или нѣсколькимъ другимъ лицамъ, въ силу котораго воля этого одного лица непосредственно признается волею всѣхъ другихъ лицъ, такъ что юридически представители разсматриваются, какъ одно лицо. Та теорія народнаго представительства, которая сближаетъ народное представительство съ частно-правовымъ институтомъ представительства, разсматриваетъ народнаго представителя, какъ делегата, какъ повѣреннаго избирателей. И подобно тому, какъ въ области гражданскаго права, оставаясь субъектомъ права, возможно передовѣрить осуществленіе своего права другому лицу, подобно тому, какъ повѣренный осуществляетъ не свои полномо

чія, дѣйствуетъ не въ своихъ интересахъ, а осуществляетъ права своего довѣрителя, - такъ точно и теорія народнаго представительства, отождествляющая народное представительство съ представительствомъ частно-правовымъ, полагаетъ, что суверенитетъ остается у народа, а осуществляетъ его по довѣренности народа опредѣленная группа, такъ называемыхъ, народныхъ представителей. До настоящаго времени большинство французскихъ и англійскихъ юристовъ полагаетъ, что теорія народнаго суверенитета не противорѣчитъ началу народнаго представительства, потому что оно осуществляетъ не свои права, а права избравшихъ народныхъ представителей, - избирателей.

Необходимо замѣтить, что эта теорія народнаго представительства - не новаго происхожденія. Она возникаетъ еще на почвѣ абсолютнаго монархическаго строя. Въ политическихъ доктринахъ XVIII и даже XVII вѣка абсолютный монархъ сплошь и рядомъ разсматривался, какъ представитель народа, именно въ смыслѣ частно-правового представительства. И въ области гражданскаго права представительство бываетъ двоякаго рода: представительство по договору, искусственное, и представительство ex lege, естественное, не договорное. Съ одной стороны, можно добровольно поручить дѣло повѣренному, а съ другой - дитя, сумасшедшій и расточитель имѣютъ естественныхъ представителей, которые получаютъ свои полномочія отъ закона. Теорія абсолютной монархической власти строилась на почвѣ частно-правового представительства, ex lege. Монархъ - естественный представитель правоспособнаго, но недѣеспособнаго народа.

Подобная попытка примиренія начала народнаго суверенитета съ началомъ монархической власти проходитъ красной нитью черезъ политическую литературу XVIII и XIX вѣка. Въ эпоху реставраціи мы встрѣчаемся съ реставраціей этой теоріи въ слѣдующемъ характерномъ замѣчаніи Деместра: въ гражданскомъ правѣ у ребенка, у идіота, у расточителя долженъ быть представитель, народъ, ребенокъ, идіотъ, расточитель, ему нуженъ представитель и его законнымъ представителемъ является монархъ.

Теорія, которая конструируетъ начало народнаго представительства по началу частно-правового представительства, ничего новаго не вноситъ. И не подлежитъ сомнѣнію, что эта теорія, которая до настоящаго времени пользуется большимъ кредитомъ, которою объясняется самое названіе парламента народнымъ представительствомъ, съ юридической точки зрѣнія вполнѣ и безусловно несостоятельна.

Признаніе народнаго представительства представительствомъ народа, - народа, въ смыслѣ избирателей, полноправныхъ гражданъ, однимъ словомъ, народа въ юридическомъ смыслѣ - юридически абсурдно. Внѣ всякаго сомнѣнія, что если мы будемъ разсматривать народное представительство, какъ представительство, то оно не можетъ быть, прежде всего, представительствомъ народа, если мы будемъ разсматривать его, какъ выразителя народной воли, оно не можетъ быть представительствомъ. Совершенно ясно, что съ точки зрѣнія теоріи, о которой идетъ рѣчь, является необъяснимымъ слѣдующій фактъ: какимъ образомъ, каждый въ отдѣльности представитель является представителемъ народа. Вѣдь, если стоять на точкѣ зрѣнія представительства, то нужно признать, что каждый въ отдѣльности депутатъ можетъ быть представителемъ только особой группы избирателей. Если избраніе депутата есть актъ довѣренности, полученіе мандата, то этотъ мандатъ получается не отъ народа, а отъ опредѣленной группы, я сказалъ бы даже больше, отъ большинства опредѣленной группы избирателей. Такъ что народный представитель является представителемъ не народа, а опредѣленной, сравнительно, малочисленной, группы полноправныхъ гражданъ. И при такихъ условіяхъ парламентъ является ничѣмъ инымъ, какъ совокупностью отдѣльныхъ представителей отдѣльныхъ избирательныхъ группъ. На этой почвѣ стоитъ, напр., пониманіе парламента, исторически сложившееся въ англійскомъ правѣ. Въ Англіи народнаго представительства не существуетъ - есть палата общинъ, а не народныхъ представителей. Почему представителей общинъ, а не народа? Да именно потому, что каждый депутатъ, каждый членъ нижней палаты разсматривается, какъ представитель той „общины", которою онъ избранъ. На совершенно другомъ началѣ строится пониманіе народнаго представительства на

континентѣ. Парламентъ разсматривается, какъ народное представительство, и каждый въ отдѣльности членъ парламента разсматривается не какъ представитель той группы, которой это лицо избрано, а какъ представитель всего народа. Съ другой стороны, самый актъ избранія не можетъ быть сближаемъ съ институтомъ частно-правового мандата.

Въ этомъ отношеніи чрезвычайно любопытно отсутствіе публично-правового мандата, которымъ характеризуется представительное право всѣхъ современныхъ государствъ. Въ настоящее время избиратель никакихъ обязательныхъ мандатовъ- mandats impératifs - давать своимъ представителямъ не можетъ, и народные представители не связаны никакими мандатами по отношенію къ своимъ избирателямъ. Если мы станемъ отождествлять институтъ народнаго представительства съ институтомъ представительства частно-правового, то такое отсутствіе mandats impératifs представляется фактомъ совершенно необъяснимымъ, потому что совершенно очевидно, что никакое частно-правовое представительство безъ опредѣленныхъ мандатовъ не мыслимо. И до тѣхъ поръ, пока отношенія публичнаго права строились по типу частно-правовыхъ отношеній, народное представительство, дѣйствительно, имѣло частно-правовой характеръ. Напримѣръ, въ сословно-монархическомъ строѣ Германіи и Франціи мы прежде всего встрѣчаемся съ институтомъ обязательнаго мандата. И наличность этихъ мандатовъ сближала институтъ народнаго представительства съ институтомъ представительства частно-правового. Но вы знаете, что въ Англіи, напр., въ XVI и XVII вѣкахъ институтъ обязательныхъ мандатовъ исчезаетъ и исчезаетъ онъ не на почвѣ какихъ-нибудь абстрактныхъ теорій, а на почвѣ практической необходимости. Члены палаты общинъ, являвшіеся съ обязательными мандатами, не въ состояніи были рѣшать тѣхъ вопросовъ, которые ставились текущей жизнью страны. Связанные по рукамъ и ногамъ мандатами, они не могутъ высказывать своего рѣшающаго мнѣнія по тѣмъ вопросамъ, которые мандатами, ими полученными, не предусмотрѣны совершенно, или предусмотрѣны, но не вполнѣ. И, слѣдовательно, никакое рѣшеніе неотложныхъ вопросовъ невозможно. Начиная съ XVI-го и XVII-го вѣка, въ указахъ о выборахъ представителей общинъ, англійскіе корсли прямо требовали, чтобы эти представители не были связаны ман-

датами: они должны посылаться такимъ образомъ, чтобы за недостаткомъ ихъ власти они не оказались бы безсильными въ рѣшеніи текущихъ вопросовъ.

Во Франціи это отрицательное отношеніе къ обязательнымъ мандатамъ объясняется уже въ значительной мѣрѣ теоретическими соображеніями. Во французскіе Генеральные Штаты представители народа являлись, связанные опредѣленными мандатами, являлись снабженными, такъ называемыми „cahiers". Но уже Учредительное Собраніе возстаетъ противъ этого института, отказываясь признать за mandats impératifs какую-нибудь, связывающую народныхъ представителей, силу. Сійесъ, этотъ теоретикъ французской революціи, подробнѣйшимъ образомъ доказываетъ недопустимость обязательныхъ мандатовъ. Подъ вліяніемъ практической необходимости конституція 91-го года провозглашаетъ теоретическое начало: „представители, избранные департаментомъ, представляютъ не департаментъ, а націю, и не могутъ быть снабжены никакими мандатами". Это начало становится однимъ изъ общепризнанныхъ началъ конституціоннаго права. Во всякомъ случаѣ, внѣ всякихъ сомнѣній, что современныя государства и современныя избирательныя системы института мандатовъ не знаютъ. А при отсутствіи мандатовъ, сближеніе народнаго представительства съ представительствомъ частно-правовымъ теряетъ всякое рѣшительно значеніе и всякій смыслъ.

Наконецъ, съ точки зрѣнія частно-правового представительства никоимъ образомъ нельзя конструировать и осмыслить то значеніе, которое имѣетъ парламентъ въ современныхъ представительныхъ государствахъ. Само собою понятно, что неограниченная власть представителя не мыслима на почвѣ пониманія представительства въ частно-правовомъ смыслѣ. А между тѣмъ въ современныхъ представительныхъ государствахъ - органомъ суверенной власти является парламентъ, а не тотъ народъ, который представляется этимъ парламентомъ. Разъ, такъ называемые, народные представители избраны, разъ парламентъ конструировался - вся полнота государственной власти въ государствахъ съ представительной формой правленія сосредоточивается въ рукахъ парламента, и парламентъ осуществляетъ эту власть совершенно независимо (юридически, конечно,) отъ народа и

тѣхъ избирателей, которые выбирали членовъ парламента. Чрезвычайно любопытнымъ выраженіемъ и прекрасной иллюстраціей этой полной юридической эмансипаціи народныхъ представителей отъ того народа, который они представляютъ, можетъ служить англійскій законъ 1716-го года, которымъ парламентъ продлилъ свое существованіе съ трехлѣтняго срока до семилѣтняго и, избранный на 3 года, продолжалъ засѣдать 7 лѣтъ. Этотъ актъ можетъ быть признанъ недопустимымъ и неразумнымъ съ политической точки зрѣнія; объ его правомѣрности не можетъ быть спора: „парламентъ въ Англіи можетъ сдѣлать все, что ему угодно, кромѣ какъ сдѣлать женщину мужчиной". Но какъ объяснить подобный фактъ, какъ объяснить вообще суверенную власть въ рукахъ парламента съ точки зрѣнія той теоріи, которая отождествляетъ народное представительство съ институтомъ частно-правового представительства?

Дѣйствительно, если мы будемъ стоять на частно-правовой точкѣ зрѣнія, то мы должны будемъ признать, что начало народнаго представительства и начало народнаго суверенитета несовмѣстимы. Мы должны будемъ согласиться съ Руссо, что въ существѣ дѣла избраніе парламента является отчужденіемъ избирателями своихъ правъ въ пользу парламента. Мы должны будемъ признать, что избиратели въ тотъ моментъ, когда они избираютъ народныхъ представителей, отчуждаютъ всю полноту своего суверенитета и, слѣдовательно, здѣсь гораздо больше аналогіи съ частно-правовымъ институтомъ отчужденія правъ, нежели съ институтомъ частно-правового представительства.

Такимъ образомъ, я думаю, нужно считать совершенно безспорнымъ, что съ точки зрѣнія современнаго характера народнаго представительства, при которомъ отсутствуютъ mandats impératifs, при которомъ парламентъ разсматривается, какъ **народное представительство** и, наконецъ, при которомъ суверенная власть сосредоточивается въ рукахъ народныхъ представителей, мы не имѣемъ никакого права и никакой возможности проводить аналогію между народнымъ представительствомъ - съ одной стороны, и представительствомъ частно-правовымъ - съ другой. На этой почвѣ всякія попытки примиренія начала народнаго суверенитета съ началомъ народнаго представительства должны быть признаны вполнѣ и безусловно неудачными.

Въ отличіе отъ теоріи, сближающей народное представительство съ представительствомъ частно-правовымъ, теоріи, господствующей во французской и англійской литературахъ, современная германская литература пытается конструировать понятіе народнаго представительства на совершенно иномъ началѣ. Съ точки зрѣнія теоріи, господствующей въ Германіи, такъ называемой, юридической школы нѣмецкихъ юристовъ, парламентъ, народное представительство - является выборнымъ органомъ государства, и отношеніе парламента къ государству есть отношеніе органа къ цѣлому. Эта теорія, такимъ образомъ совершенно отвергаетъ идею представительства, какъ такового, и замѣняетъ отношеніе представительства отношеніемъ органа къ цѣлому. Подобно тому, какъ человѣкъ видитъ черезъ посредство своихъ глазъ и слышитъ черезъ посредство своихъ ушей, точно также государство съ представительной формой правленія желаетъ черезъ посредство парламента.

Отношеніе представительства всегда и необходимо предполагаетъ наличность двухъ субъектовъ: представляемаго и представителя; представляемый всегда субъектъ правъ, а представитель - это лицо, осуществляющее принадлежащія другому права. Оно предполагаетъ затѣмъ наличность отношеній между субъектами, основанное на законѣ, если представительство естественное, ex lege, и на договорѣ, если представительство имѣетъ договорный характеръ. Отношеніе органа къ цѣлому не предполагаетъ наличности двухъ субъектовъ. Органъ и то цѣлое, которое осуществляется, а не представляется этимъ органомъ, есть единство, и отношеніе органа къ организму не можетъ быть разсматриваемо, какъ отношеніе одного правового субъекта къ другому. Въ парламентѣ государство живетъ подобно тому, какъ мы живемъ въ нашихъ органахъ чувствъ и черезъ ихъ посредство. Снимите съ государства его организацію, лишите государство его органовъ - у васъ останется пустое мѣсто, останется абстракція, которой ничто не соотвѣтствуетъ въ дѣйствительности. Такимъ образомъ, отношеніе парламента къ государству мыслится, какъ отношеніе органа къ цѣлому; парламентъ - это выборный органъ государства.

Чрезвычайно характерной особенностью разсматриваемой теоріи является слѣдующее обстоятельство: никакого рѣшитель-

но отвѣта на вопросъ объ отношеніи народнаго представительства къ избирателямъ, къ народу, въ юридическомъ смыслѣ *), къ полноправнымъ гражданамъ - эта теорія не даетъ. Въ то время, какъ теорія, отождествляющая народное представительство съ представительствомъ частно-правового типа, конструируетъ это отношеніе, какъ отношеніе гражданскаго права, теорія, господствующая въ Германіи, этого отношенія совершенно не конструируетъ. Опредѣляя парламентъ, какъ органъ государства, она отношенія между парламентомъ и избирателемъ, между парламентомъ и народомъ совершенно не касается. Больше того, она самый фактъ существованія этого отношенія вполнѣ и абсолютно просматриваетъ. Что такое выборы съ разсматриваемой точки зрѣнія? Это опредѣленный способъ конструированія парламента. Выборы по отношенію къ парламенту играютъ такую же роль, какъ законъ о престолонаслѣдіи по отношенію къ монарху. Юридическая природа парламента совершенно не зависитъ отъ характера избирательной системы: будетъ ли это система классовой или всеобщей, или какой-нибудь еще другой-это безразлично. Парламентъ остается органомъ государства и только.

Теорія, о которой у насъ идетъ рѣчь, является любопытнѣйшимъ образчикомъ совершенно абстрактной и схоластической теоріи, просматривающей реальное содержаніе юридическихъ отношеній. Тотъ моментъ, который является наиболѣе существеннымъ въ понятіи народнаго представительства: отношеніе народнаго предствительства къ народу - эта теорія со-

---

*) *Говоря о народѣ, я подчеркиваю, что понятіе „народъ" я употребляю въ юридическомъ смыслѣ этого слова. Дѣло въ томъ, что нѣтъ понятія, которое имѣло бы столь же различное содержаніе, какъ понятіе народа. Подъ понятіемъ народа часто понимается государство, или часть народа, которая избирательнымъ правомъ не пользуется: средневѣковыя теоріи народнаго суверенитета подъ народомъ понимали безправную часть общества, которая и противополагалась какъ ненароду, королю, а въ новое время избирателямъ. Подъ народомъ мы понимаемъ совокупность полноправныхъ гражданъ, гражданъ, надѣленныхъ избирательнымъ правомъ.*

вершенно просматриваетъ. Она даетъ пустой шаблонъ, не наполняя его конкретнымъ содержаніемъ. Съ точки зрѣнія этой теоріи, борьба за расширеніе избирательнаго права является совершенно необъяснимой: вѣдь это только борьба за тотъ или иной способъ конструированія парламента. Между системами всеобщаго и классового народнаго представительства существуетъ такое же, - и только такое различіе, какъ между агнатической и когнатической системой престолонаслѣдія.

Любопытную попытку внести въ шаблонную теорію германскихъ юристовъ конкретное содержаніе, приблизить юридическую конструкцію народнаго представительства къ конкретной политической жизни дѣлаетъ Іеллинекъ, одинъ изъ выдающихся представителей науки государственнаго права въ Германіи.

Разсматривая парламентъ, какъ органъ государственной власти, Іеллинекъ въ то же время проводитъ различіе между органами государственной власти двухъ порядковъ: онъ различаетъ первичные и вторичные органы этой власти. Первичнымъ органомъ государственной власти является не парламентъ, а избиратели, полноправные граждане, то, что мы называемъ народомъ. Народъ есть первичный органъ государственной власти. Въ непосредственныхъ республикахъ народъ, этотъ первичный органъ, осуществляетъ непосредственно законодательную власть. Народъ является суверереннымъ органомъ государственной власти.

Отличительнымъ же признакомъ представительнаго режима является то обстоятельство, что избиратели, „народъ", какъ первичный органъ государственной власти, ограничивается въ своихъ государственныхъ функціяхъ. Единственной функціей этого первичнаго органа является избраніе народнаго представительства. Imperium'a , т.е. публично-правовой власти этотъ первичный органъ государственной власти лишенъ, онъ не можетъ выражать волю государства, его функціей является только избирательная функція. Онъ избираетъ парламентъ и этимъ ограничивается его компетенція.

Парламентъ является вторичнымъ органомъ государственной власти тѣмъ, что можно назвать органомъ органа государственной власти; парламентъ является не непосредственнымъ органомъ государства; онъ органъ народа въ юридическомъ смыслѣ этого слова. Поэтому между избирателями и парламентомъ существуетъ отношеніе органа къ цѣлому; не между парламентомъ и

государствомъ, какъ абстракціей, а между парламентомъ и избирателями. Парламентъ является органомъ этихъ избирателей, черезъ посредство парламента избиратели, т.е. народъ въ юридическомъ смыслѣ, выражаетъ свою волю въ вопросахъ законодательства и въ вопросахъ учредительнаго характера.

Такова въ общихъ чертахъ та модификація, которая вносится въ теорію народнаго представительства Іеллинекомъ.

Я не стану подробно останавливаться на развитіи и обоснованіи теоріи, предложенной Іеллинекомъ. Въ настоящее время я не хочу касаться вопроса о значеніи юридической конструкціи вообще.

Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что такое соціальное явленіе, какъ народное представительство, въ которомъ соціальный моментъ преобладаетъ надъ моментомъ строго-правовымъ, съ трудомъ поддается юридической конструкціи. Юридическая конструкція такихъ явленій, какъ народное представительство, является сравнительно мало удовлетворительной, сравнительно безсодержательной и блѣдной. Безконечнаго разнообразія, характеризующаго такія сложныя явленія, никакая юридическая конструкція воспроизвести не можетъ. Но поскольку вообще юридическая конструкція представляется для пониманія того или иного явленія необходимой, постольку конструкція Іеллинека представляется изъ всѣхъ до настоящаго времени предложенныхъ наиболѣе правильной.

Оставаясь на почвѣ только что изложенной конструкціи, можно, въ частности, попытаться дать отвѣтъ на поставленный раньше вопросъ объ отношеніи между началомъ народнаго суверенитета и началомъ народнаго представительства.

Говоря о понятіи народнаго суверенитета, я старался подчеркнуть, что сущность этого понятія заключается въ категорическомъ требованіи того, чтобы народъ, во всемъ разнообразіи своего соціальнаго состава, осуществлялъ законодательную власть. Осуществленіе такъ понимаемаго начала народнаго суверенитета предполагаетъ прежде всего соотвѣтственную конструкцію первичнаго органа государственной власти. Необходимо, чтобы народъ, въ юридическомъ смыслѣ этого слова, избиратели или

---

полноправные граждане - этотъ первичный органъ государственной власти - представлялъ въ себѣ все населеніе, весь народъ въ соціальномъ смыслѣ этого слова. Первое необходимое требованіе заключается въ томъ, чтобы избирателями являлись лица, независимо отъ принадлежности ихъ къ той или иной общественной группѣ или соціальному классу. Затѣмъ необходимо, во-вторыхъ, чтоы вторичный органъ государственной власти - парламентъ - въ свою очередь опять таки воспроизводилъ это начало, характеризующее первичный органъ государственной власти, т.е. необходимо, чтобы парламентъ представлялъ собою народъ во всемъ разнообразіи его соціальнаго состава. Только въ такомъ случаѣ начало народнаго представительства можетъ быть примирено съ началомъ народнаго суверенитета.

Такимъ образомъ, изъ начала народнаго суверенитета въ примѣненіи его къ народному представительству вытекаютъ два постулата: (А) требованіе демократическаго избирательнаго права, опредѣляющаго составъ первичнаго органа государственной власти, опредѣляющаго, кто является избирателемъ или полноправнымъ гражданиномъ, кто входитъ въ составъ народа въ юридическомъ смыслѣ; (В) второе требованіе есть требованіе демократической избирательной системы - опредѣляющей конструкцію вторичнаго органа, т.е. парламента. Избирательная система должна быть демократической для того, чтобы парламентъ представлялъ не опредѣленную группу или классъ населенія, а все населеніе или весь народъ, во всемъ безконечномъ разнообразіи его соціальной группировки.

Такимъ образомъ, начало народнаго представительства можетъ быть примирено съ началомъ народнаго суверенитета только при наличности двухъ условій: демократическаго избирательнаго права и демократической избирательной системы.

## А) ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО.

Существуютъ двѣ формы народнаго представительства разсматриваемаго не съ юридической, а съ соціальной стороны. Во-первыхъ, существуетъ представительство, имѣющее характеръ групповой, въ частности, характеръ классовой, и затѣмъ существуетъ народное представительство въ собственномъ смыслѣ этого слова. Подъ групповымъ представительствомъ мы понимаемъ представительство опредѣленной соціальной группы. Народное представительство, которое выражаетъ желанія, интересы и волю опредѣленной соціальной группы или класса, является представительствомъ групповымъ или классовымъ. Народнымъ представительствомъ въ собственномъ смыслѣ является такое представительство, которое выражаетъ интересы, желанія и волю народа во всемъ разнообразіи его соціальнаго состава.

Въ настоящее время групповое представительство является преимущественно и главнымъ образомъ тѣмъ, что принято называть представительствомъ классовымъ, потому что групповое представительство имѣетъ характеръ представительства опредѣленныхъ экономическихъ классовъ.

Такъ было далеко не всегда. Въ исторіи очень недалекой отъ насъ эпохи мы встрѣчаемся съ другими формами группового представительства: съ формой вѣроисповѣднаго группового представительства и съ формой сословнаго представительства. Въ настоящее время сословное представительство встрѣчается единственно въ организаціи нѣкоторыхъ верхнихъ палатъ. Современныя верхнія палаты въ цѣломъ рядѣ государствъ построены на сословномъ началѣ. Наоборотъ, въ организаціи нижнихъ палатъ обыкновенно сословное начало не встрѣчается и, слѣдовательно, представительство, по крайней мѣрѣ, въ строеніи нижнихъ палатъ, въ настоящее время имѣетъ преимущественно классовой характеръ. Для того же, чтобы представительство было народнымъ, необходима наличность демократической избирательной системы.

Демократической является избирательная система, построенная на слѣдующихъ началахъ: на началѣ всеобщности и равен-

ства избирательнаго права, на началѣ прямыхъ выборовъ и на началѣ закрытой подачи голосовъ. Слѣдовательно, разсматривая вопросъ о демократическомъ избирательномъ правѣ, необходимо остановиться на ближайшемъ анализѣ указанныхъ понятій: 1) всеобщности и в) равенства въ пользованіи избирательнымъ правомъ, с) прямыхъ выборовъ и д) закрытой подачи голосовъ.

## а). ВСЕОБЩНОСТЬ ИЗБИРАТРЛЬНАГО ПРАВА.

Что такое всеобщность избирательнаго права? Менѣе всего основательна и вѣрна мысль, что будто бы всеобщее избирательное право есть избирательное право всѣхъ, - избирательное право, принадлежащее всѣмъ безъ исключенія. Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что такая система, которая признавала бы избирательное право за всѣми и каждымъ, никогда не существовала, нигдѣ не существуетъ, да и не можетъ существовать. Совершенно ясно, что въ каждомъ обществѣ существуютъ такіе элементы, которые даже и при системѣ всеобщаго избирательнаго права не пользуются въ настоящее время и никогда не будутъ пользоваться правомъ голоса на выборахъ народныхъ представителей. Достаточно указать на дѣтей и душевно-больныхъ. Современное законодательство понимаетъ всеобщность избирательнаго права гораздо тѣснѣе. И въ современныхъ законодательствахъ, стоящихъ на точкѣ зрѣнія системы всеобщаго избирательнаго права, мы встрѣчаемся съ такими ограниченіями всеобщаго избирательнаго права, которыя идутъ гораздо дальше ограниченій, касающихся дѣтей и больныхъ.

Съ системой всеобщаго избирательнаго права мы встрѣчаемся во Франціи съ 1848-го года, въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, Швейцаріи, Германіи и нѣкоторыхъ другихъ государствахъ. Между тѣмъ, напримѣръ, въ Германіи, не смотря на существованіе всеобщаго избирательнаго права въ довольно широкомъ объемѣ, лишены избирательнаго права прежде всего иностранцы, затѣмъ женщины, лица, не достигшія 25-ти лѣтняго возраста, нравственно-опороченные по суду, состоящія подъ опекой, несостоятельные должники, состоящіе на дѣйствительной военной службѣ, пользующіеся общественнымъ призрѣніемъ.

Такимъ образомъ, не смотря на наличность всеобщаго избирательнаго права, въ Германіи существуютъ многочисленныя категоріи людей, лишенныхъ избирательныхъ правъ.

Можно сомнѣваться въ томъ, въ какой мѣрѣ каждое изъ такихъ ограниченій соотвѣтствуетъ идеѣ всеобщности избирательнаго права. Можно утверждать, что нѣкоторыя изъ этихъ ограниченій противорѣчатъ началу правильно понимаемой всеобщности избирательнаго права. Но тѣмъ не менѣе нѣкоторыя ограниченія неизбѣжно должны остаться.

Во Франціи, равнымъ образомъ, не смотря на существованіе съ 1848-го года всеобщаго избирательнаго права, избирательныхъ правъ лишены: дѣти, душевно-больные, опороченные по суду, военно-служащіе, конечно, женщины и, наконецъ, вводится еще, такъ называемый, цензъ продолжительности пребыванія: лишаются избирательнаго права лица, прожившія менѣе 6-ти мѣсяцевъ въ томъ или иномъ избирательномъ округѣ. Такъ что и здѣсь, не смотря на существованіе всеобщаго избирательнаго права, имѣются цѣлыя категоріи лицъ, которыя избирательнаго права лишены.

Такимъ образомъ, ничего нѣтъ наивнѣе представленія, будто всеобщее избирательное право есть право, принадлежащее всѣмъ и каждому въ отдѣльности.

Нельзя думать, что это избирательное право является прирожденнымъ и неотъемлемымъ правомъ человѣка и гражданина. Это представленіе, свойственное теоріи естественнаго права, отжило свое время. Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что каждое лицо, осуществляя свое избирательное право, осуществляетъ опредѣленную общественную функцію. Избиратель является органомъ государственной власти. Само собою разумѣется, что, всегда и необходимо, при всякихъ условіяхъ, государство, надѣляя этой общественной функціей то или иное лицо - а этой общественной функціей лицо надѣляется государствомъ, потому что избирательное право не принадлежитъ ему отъ природы - считается съ наличностью того, что часто называютъ избирательной способностью лица. Признавая то или иное лицо неспособнымъ къ осуществленію этой функціи, потому ли, что оно не достигло совершеннолѣтія, или потому, что оно опорочено по суду, или почему-либо другому, общество или государство его такимъ правомъ не надѣляетъ.

Мы впослѣдствіи узнаемъ, какъ широко и неправильно въ свое время толковалось понятіе избирательной неспособности. Но какъ бы оно ни толковалось, - самая необходимость критерія избирательной способности оспариванію не подлежитъ. Если мы будемъ понимать подъ избирательнымъ цензомъ всякое условіе, которымъ законъ обставляетъ участіе въ выборахъ, то само собой разумѣется, что и при системѣ всеобщаго избирательнаго права мы встрѣтимся съ наличностью тѣхъ или иныхъ цензовъ.

Что же такое всеобщее избирательное право и чѣмъ оно отличается отъ не-всеобщаго, т.е. отъ группового или классового избирательнаго права?

Ближайшій анализъ избирательныхъ цензовъ указываетъ намъ, что существуютъ двѣ отличныя другъ отъ друга категоріи цензовъ. Одни избирательные цензы имѣютъ своимъ предметомъ констатированіе избирательной способности отдѣльнаго индивида, какъ такового. Цензы первой категоріи имѣютъ, слѣдовательно, характеръ индивидуальный. Отсутствіе подобнаго избирательнаго ценза влечетъ за собой устраненіе отдѣльнаго индивида отъ участія въ выборахъ, независимо отъ его принадлежности къ той или иной соціальной группѣ. Другіе цензы имѣютъ характеръ групповой, и въ частности - классовой избирательная неспособность признается за опредѣленной общественной группой или классомъ. Введеніе этихъ избирательныхъ цензовъ классового характера въ избирательную систему означаетъ устраненіе отъ участія въ выборахъ не отдѣльныхъ индивидовъ, а опредѣленныхъ, болѣе или менѣе многочисленныхъ, общественныхъ группъ или классовъ.

Съ началомъ всеобщности избирательнаго права вполнѣ совмѣстимы индивидуальные избирательные цензы: возрастной цензъ или цензъ физическаго и духовнаго здоровья и т.д.; съ этимъ началомъ несовмѣстимы цензы, имѣющіе групповой или классовой характеръ. Для того, чтобы мы имѣли право говорить о системѣ всеобщаго избирательнаго права, необходимо, чтобы въ ней безусловно отсутствовали цензы, устраняющіе группы лицъ, именно, какъ группы, устраняющіе индивидовъ за ихъ принадлежность къ тому или иному общественному классу.

Чтобы уяснить себѣ, какіе цензы имѣютъ характеръ классовой и какіе этого характера не имѣютъ, намъ необходимо перейти теперь къ анализу тѣхъ цензовъ, съ которыми мы встрѣчаемся въ различныхъ избирательныхъ системахъ.

Примѣромъ группового ценза, не имѣющаго классового характера, является цензъ вѣроисповѣдный. Этотъ цензъ является групповымъ, а не классовымъ, потому что, благодаря ему, отъ участія въ государственной жизни устраняется группа лицъ, принадлежащихъ къ опредѣленному вѣроисповѣданію, хотя и входящихъ въ составъ самыхъ различныхъ общественныхъ классовъ.

Вѣроисповѣдный цензъ мы встрѣчаемъ въ избирательныхъ системахъ въ Англіи, напримѣръ, еще до второй половины XIX- го столѣтія; и въ европейскихъ государствахъ онъ существуетъ приблизительно тоже до этого времени.

Въ Англіи до 1825-го года членами парламента могли быть только лица, принадлежащія къ англиканской церкви; лица, къ ней не принадлежащія, не могли быть членами палаты общинъ. Бурная эпоха Стюартовъ съ ея кличемъ „долой поповъ", а по ихъ изгнаніи страхъ предъ „претендентомъ" создали цѣлый рядъ предписанныхъ закономъ текстовъ присяги, по которымъ долженъ былъ присягать каждый избранный депутатъ. Это требованіе естественно дѣйствовало, какъ ограниченіе пассивнаго избирательнаго права, такъ какъ многіе англійскіе подданные, въ особенности, католики и евреи, а отчасти и диссиденты, устранялись имъ отъ участія въ парламентѣ. Католиковъ устраняла формула присяги „acth of supremacy", отрицающей авторитетъ папы и догматъ пресуществленія. Актъ объ эмансипаціи католиковъ отмѣнилъ эти ограниченія. Евреи устранялись формулой „acth of abjuration", заканчивающейся слѣдующими словами „глубской вѣрой христіанина". Актъ 1858-го года довволилъ обѣимъ палатамъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ простой резолюціей освобождать отъ заключительныхъ словъ этихъ формулъ. Въ 1860-мъ году другой актъ далъ право каждой палатѣ установить съ этой цѣлью общій порядокъ, т.е. право освобождать по уставу палатъ всѣхъ отъ этихъ словъ. Наконецъ, въ 1866-мъ и 1868 - омъ году происходитъ коренная реформа присяги, вводится единая присяга, которая заканчивается словами: „да поможетъ Богъ", пріемлемыми для представителей всѣхъ религій и исповѣданій. Съ

этого времени и евреи пріобрѣтаютъ право быть членами парламента. Но облегченіе касалось только лицъ, имѣвшихъ религію. И эта присяга не давала права быть членомъ парламента лицамъ, никакой религіи не исповѣдующимъ. Атеисты по прежнему исключались изъ парламента, какъ то показываетъ знаменитое дѣло атеиста Врэдло. Поэтому въ 1888-омъ году происходитъ новая реформа, имѣвшая въ виду предоставить какъ активное, такъ и пассивное избирательное право и атеистамъ. Только съ 1838 года исчезаютъ въ Англіи какія-либо ограниченія вѣроисповѣднаго характера.

До 1848-го года въ большинствѣ германскихъ государствъ избирательнымъ правомъ, какъ активнымъ, такъ и пассивнымъ, пользовались исключительно лица, принадлежащія къ христіанскому вѣроисповѣданію. Франкфуртскій національный сеймъ 1848 года отмѣнилъ это ограниченіе.

Я уже указывалъ вамъ на то, что въ настоящее время цензъ групповой имѣетъ преимущественно, если не исключительно, классовой характеръ. Этотъ цензъ таковъ, что имъ устраняется отъ участія въ политической жизни страны и, въ частности, въ осуществленіи избирательнаго права опредѣленная экономическая группа или классъ населенія. Обращаясь къ разсмотрѣнію такихъ классовыхъ цензовъ, имѣющихъ мѣсто въ современныхъ избирательныхъ системахъ, мы, разумѣется, прежде всего, встрѣчаемся съ цензомъ классовымъ - par excellence, т.е. съ имущественнымъ или податнымъ цензомъ. Разъ избирательная система строится на этомъ цензѣ, то она имѣетъ рѣзкій и опредѣленно выраженный классовой характеръ. Лица, принадлежащія къ классу неимущихъ, совершенно устраняются отъ участія въ политической жизни страны и, слѣдовательно, лишаются избирательныхъ правъ. До какой высоты этотъ цензъ можетъ доходить, можно судить по исторіи избирательнаго права Франціи. Въ эпоху реставраціи нужно было платить 300 франковъ прямыхъ налоговъ для того, чтобы имѣть право голоса на выборахъ въ представительное собраніе страны. При такихъ условіяхъ изъ 25.000.000 жителей пользовалось избирательнымъ правомъ только 150.000. Въ эпоху іюльской монархіи этотъ цензъ понижается до 200 франковъ прямыхъ налоговъ, но и при такомъ пониженіи избирательное право сосредоточивается, главнымъ образомъ, въ рукахъ крупной буржуазіи, и количество избирателей

повышается всего только до 200.000 человѣкъ. Цензъ имѣетъ безусловно классовой характеръ. Къ участію въ осуществленіи избирательнаго права онъ допускаетъ только одни опредѣленные классы и лишаетъ всѣ другіе.

Именно во французской литературѣ мы встрѣчаемся съ попытками теоретически обосновать имущественный цензъ - и съ тѣмъ его обоснованіемъ, которое является классическимъ до настоящаго времени. Дальше аргументовъ, которые были выставлены въ защиту этого ценза представителями, такъ называемой, либеральной, а затѣмъ доктринерской школы публицистики: Гизо, Бенжаменъ-Констаномъ и другими, - политическая мысль вообще не идетъ. Поэтому еще и теперь, когда мы встрѣчаемся въ какомъ-нибудь государствѣ съ попытками установленія избирательной системы на началѣ имущественнаго и податного ценза, мы необходимо находимъ защиту этого установленія въ духѣ французскаго либерализма старой школы. Сущность этихъ аргументовъ, приводимыхъ въ защиту имущественнаго и податного ценза, можетъ быть формулирована такимъ образомъ. Извѣстный французскій публицистъ и государственный дѣятель, Гизо, со всей силой своего таланта обрушивается на естественно-правовую концепцію избирательнаго права, какъ прирожденнаго и естественнаго права человѣка и гражданина. Доказывая, что прирожденныхъ правъ на власть ни у кого вообще нѣтъ и быть не можетъ, что демократическая теорія, признающая за каждымъ индивидомъ въ отдѣльности права на власть, въ существѣ дѣла стоитъ на той же почвѣ, на какой стоятъ аристократическія теоріи, признающія это право за избраннымъ меньшинствомъ, съ тою только разницей, что первая теорія переноситъ привилегію рожденія на большинство, Гизо указываетъ, что избирательное право является общественной функціей, которая должна быть осуществляема тѣми, которые способны къ осуществленію этого права. Для этого необходима наличность слѣдующихъ данныхъ: во-первыхъ, необходимо образованіе, необходимо, чтобы человѣкъ, осуществляющій избирательное право, способенъ былъ сознательно отнестись къ вопросамъ государственной жизни и понять ихъ; во-вторыхъ, необходимъ досугъ лица, которыя всецѣло поглощены борьбой за существованіе, неспособны удѣлить достаточно времени для занятія общественными дѣлами и, наконецъ, въ-третьихъ, необходима лич-

ная незаинтересованность, - необходимо, чтобы лица, осуществляющія избирательное право, не были заинтересованы непосредственно и лично въ его осуществленіи, - это требуется для того, чтобы избирательное право осуществлялось не въ эгоистическихъ, а въ общихъ интересахъ. Всѣ эти требованія находятся исключительно и только въ рукахъ имущественно-состоятельныхъ классовъ. Здѣсь мы находимъ необходимую образованность: только имущіе классы могутъ заботиться объ образованіи молодыхъ поколѣній, здѣсь же мы найдемъ и необходимый досугъ и ту личную незаинтересованность, которыя являются необходимыми аттрибутами каждаго политическаго дѣятеля, какъ такового. Избирательное право есть общественная функція; она предполагаетъ избирательную способность, - и эта послѣдняя дается принадлежностью къ высшимъ классамъ, - отсюда необходимость имущественнаго или податного ценза.

Въ настоящее время подвергать сколько-нибудь обстоятельной критикѣ эту теорію представляется совершенно излишнимъ. Съ точки зрѣнія той классовой группировки, которая существуетъ въ современномъ обществѣ и существованіе которой никѣмъ не отвергается, само собою понятно, что всякая теорія, предполагающая возможность существованія народнаго представительства, построеннаго на началѣ классового ценза, вполнѣ и безусловно несостоятельна. Совершенно ясно, что создать народное представительство на началѣ, имѣющемъ классовой характеръ, совершенно невозможно.

Если, такимъ образомъ, классовой характеръ имущественнаго или податного ценза несомнѣненъ, то не такъ несомнѣненъ этотъ характеръ другихъ цензовъ; какъ, напримѣръ, ценза домообзаводства, существующаго въ англійской избирательной системѣ, или ценза продолжительнаго водворенія, который существуетъ, напримѣръ, во Франціи.

Что касается ценза домообзаводства, то онъ является специфическимъ цензомъ, на которомъ построено избирательное право въ Англіи. Въ Англіи, независимо отъ другихъ разрядовъ, избирателемъ является всякое лицо, снимающее на свое имя въ теченіе года отдѣльную квартиру и кромѣ того уплачи-

вающее налогъ на бѣдныхъ. Такимъ образомъ, всякое лицо, снимающее на свое имя отдѣльную квартиру, живущее своимъ домомъ и ведущее свое хозяйство, является по англійскому праву избирателемъ. Избирателями являются и, такъ называемые, комнатонаниматели, или лица, снимающія комнаты у людей, живущихъ своимъ хозяйствомъ, если только комната стоитъ не менѣе 10 фунтовъ стерлинговъ (100 рублей въ годъ. Не подлежитъ сомнѣнію, что такой цензъ отличается сравнительной широтой, и современное избирательное право въ Англіи является болѣе или менѣе демократическимъ, такъ какъ количество лицъ, живущихъ своимъ домомъ и ведущихъ самостоятельное хозяйство, весьма значительно, и нѣтъ такого класса, который при наличности такого ценза былъ бы лишенъ права участія въ выборѣ народныхъ представителей. Но и такой цензъ является групповымъ, классовымъ, потому что при немъ лишаются избирательныхъ правъ тѣ, которые принадлежатъ къ наименѣе зажиточнымъ группамъ. Гдѣ рабочіе живутъ въ казармахъ, тамъ, само собой разумѣется, этотъ цензъ устраняетъ отъ участія въ выборахъ опредѣленную часть населенія, наименѣе экономически состоятельную. Такимъ образомъ, и этотъ цензъ является въ значительной мѣрѣ классовымъ.

Такой же классовой характеръ имѣетъ и другой цензъ, встрѣчающійся въ нѣкоторыхъ конституціяхъ, именно цензъ образовательный. Противъ этого ценза, казалось бы, трудно привести возраженія. Совершенно ясно, что образованіе, хотя бы въ размѣрѣ элементарной грамотности, является чрезвычайно важнымъ условіемъ сознательнаго отношенія къ вопросамъ политической жизни, которое всегда и необходимо предполагается и должно предполагаться у избирателя. Поэтому мы встрѣчаемъ, напримѣръ, среди людей, повидимому, не отстаивающихъ классового ценза, какъ такового, защитниковъ образовательнаго ценза. Эти люди просматриваютъ классовой характеръ, который присущъ въ настоящее время образовательному цензу. Если бы образованіе было общераспространеннымъ, если бы всеобщность образованія была реально существующимъ фактомъ, то при такихъ условіяхъ образовательный цензъ въ размѣрѣ элементарной грамотности не имѣлъ бы классового характера. При такихъ условіяхъ устранялись бы отъ участія въ политической жизни государства лица, индивидуально неспособныя къ усвоенію минимума

знаній. Однако, въ тѣхъ странахъ, въ которыхъ элементарная грамотность является дѣйствительно всеобщей, - съ образовательнымъ цензомъ мы совсѣмъ не встрѣчаемся, потому что въ этихъ странахъ образовательный цензъ совершенно не нуженъ. Образовательный цензъ существуетъ въ избирательныхъ системахъ Италіи и Португаліи. А между тѣмъ извѣстно, что въ этихъ странахъ, не смотря на существованіе въ законѣ всеобщаго обязательнаго образованія, элементарная грамотность чрезвычайно мало развита. Въ Италіи число неграмотныхъ равняется 30% всего вообще населенія Италіи. При такихъ условіяхъ требованіе хотя бы элементарной грамотности сразу и рѣшительно устраняетъ отъ участія въ выборахъ сравнительно многочисленный классъ населенія.

Независимо отъ этого нужно сказать, что значеніе образовательнаго ценза въ современной публицистикѣ принято значительно преувеличивать. Само собой понятно, что для того, чтобы быть членами парламента, необходимо, по самому существу дѣла, образовательный цензъ, разумѣется, даже не въ объемѣ элементарной грамотности. Для того, чтобы съ честью и съ пользой для страны нести тяжелую и отвѣтственную обязанность народнаго представителя, необходимы знанія, предполагающія очень солидную подготовку. Но для того, чтобы избиратель сознавъ свои собственные интересы и ввѣрилъ защиту ихъ лицу, способному ихъ защищать, для этого образовательный цензъ не нуженъ.

Равнымъ образомъ, внѣ всякихъ сомнѣній, такой же классовой характеръ имѣетъ цензъ продолжительнаго водворенія, съ которымъ мы встрѣчаемся въ дѣйствующей французской избирательной системѣ. Во Франціи правомъ участія въ выборахъ пользуются лица, прожившія до выборовъ, по меньшей мѣрѣ, полгода въ предѣлахъ одного избирательнаго участка. Опять таки совершенно ясенъ классовой характеръ этого ценза. Если бы, дѣйствительно, народный представитель разсматривался не какъ представитель народа, а какъ представитель опредѣленной территоріальной единицы, то въ такомъ случаѣ цензъ продолжительнаго водворенія имѣлъ бы логическое обоснованіе Если бы каждый отдѣльный представитель являлся бы представителемъ той колокольни, которую онъ представляетъ, можно бы-

ло бы утверждать, что для того, чтобы имѣть возможность и желаніе защищать мѣстные интересы и нужды, необходима болѣе или менѣе продолжительная связь съ этой мѣстностью. Лицо, никогда не жившее въ этой мѣстности, какой-нибудь ставленникъ партіи, живущій всегда въ столицѣ, не можетъ съ пользой для дѣла и съ большимъ желаніемъ защищать интересы этой мѣстности. Но если только стать на точку зрѣнія единственно правильную и общепризнанную, согласно которой всякій въ отдѣльности народный представитель представляетъ не ту группу избирателей или ту территорію, отъ которой онъ послался въ парламентъ, а представляетъ интересы народа, какъ цѣлаго, то, само собою разумѣется, теоретическое обоснованіе ценза продолжительнаго водворенія рѣшительнымъ образомъ падаетъ. Между тѣмъ, классовой характеръ его не подлежитъ никакому сомнѣнію. При цензѣ продолжительнаго водворенія, во всякомъ случаѣ, отъ участія въ выборахъ устраняются рабочіе, вынужденные искать работу путемъ перехода съ мѣста на мѣсто, затѣмъ рабочіе цѣлаго ряда предпріятій, имѣющихъ, по самому существу своему, сезонный характеръ.

Въ какой мѣрѣ этотъ цензъ имѣетъ ограничивающее всеобщность избирательной системы значеніе, можно судить по слѣдующему поучительному примѣру. Во Франціи всеобщее избирательное право создается въ 1848-омъ году. Этому всеобщему избирательному праву обязанъ своимъ избраніемъ президентъ второй республики, Наполеонъ. Наполеонъ не имѣетъ никакой возможности отказаться отъ этой системы; тѣмъ болѣе, что она соотвѣтствуетъ духу имперіализма вообще. Тѣмъ не менѣе желаніе устранить чернь отъ участія въ выборахъ, желаніе поставить извѣстныя преграды натиску демократіи на государство живетъ въ Наполеонѣ весьма и весьма интенсивно. 11-го мая 1850-го года издается избирательный законъ, какъ будто ничего существеннаго въ избирательной системѣ не мѣняющій. По прежнему остается всеобщее избирательное право, по прежнему всякій французъ можетъ участвовать въ выборахъ. Допущена только маленькая поправка: цензъ продолжительнаго водворенія нѣсколько удлиняется: по закону 1848-го года онъ равнялся 6 мѣсяцамъ, а по закону 1850-го года требуется для участія въ выборахъ трехъ-лѣтнее пребываніе въ предѣлахъ одного и того

же избирательнаго округа. Оказалось, что благодаря этой, казалось бы, ничтожной поправкѣ количество полноправныхъ гражданъ сразу уменьшилось на одну треть: съ 9.600.000 избирателей до 6.300.000.

Говоря о классовыхъ цензахъ, необходимо еще указать на цензъ, такъ называемой, экономической самостоятельности. Этотъ цензъ, игравшій нѣкоторую роль въ прежнихъ избирательныхъ системахъ, въ настоящее время открытой роли почти не играетъ. На Франкфуртскомъ сеймѣ особый конституціонный комитетъ, подъ предсѣдательствомъ профессора Вайца (Waitz'a), выработалъ проектъ избирательнаго закона. Этотъ проектъ лишаетъ избирательныхъ правъ фабричныхъ рабочихъ во вниманіе къ ихъ интересамъ, - въ виду ихъ зависимости отъ работодателей. Комитетъ исходилъ изъ той мысли, что если представить фабричнымъ рабочимъ избирательное право, то, въ силу зависимости ихъ отъ фабрикантовъ, рабочіе будутъ осуществлять свое избирательное право не въ своихъ интересахъ, а въ интересахъ работодателей. И, слѣдовательно, отстаивая интересы рабочихъ и противодѣйствуя интересамъ работодателей, конституціонный комитетъ Франкфуртскаго сейма рѣшилъ лишить рабочихъ какихъ бы то ни было избирательныхъ правъ. Франкфуртскій сеймъ посмотрѣлъ на это дѣло нѣсколько иначе и призналъ такую форму заботы о рабочемъ классѣ нѣсколько сомнительной и послѣ долгой и горячей борьбы отвергъ предложеніе конституціоннаго комитета и провелъ всеобщее избирательное право, не ограничивая его цензомъ экономической самостоятельности.

На этомъ мы и закончимъ разсмотрѣніе вопроса о цензахъ, имѣющихъ классовой характеръ, и потому стоящихъ въ безусловномъ противорѣчіи съ началомъ всеобщности избирательнаго права.

Переходимъ теперь къ разсмотрѣнію тѣхъ цензовъ, которые существуютъ при системѣ всеобщаго избирательнаго права и, по самому существу своему, - началу всеобщности избирательнаго права не противорѣчатъ.

Изъ цензовъ, совмѣстимыхъ съ системой всеобщаго избирательнаго права, мы прежде всего отмѣтимъ цензъ подданства Вездѣ и повсюду правомъ участія въ выборахъ, правомъ изби-

рать и быть избираемымъ, активное и пассивное избирательное право предоставляется, по общему правилу, лицамъ, принадлежащимъ къ числу гражданъ или подданныхъ даннаго государства Въ виду аномаліи, являющейся пережиткомъ феодальныхъ порядковъ, можно встрѣтиться въ нѣкоторыхъ верхнихъ палатахъ, отличающихся аристократическимъ характеромъ своей организаціи, съ отступленіемъ отъ этого общаго правила. Въ Венгріи и Германскихъ государствахъ имѣютъ право засѣдать въ верхнихъ палатахъ лица, соотвѣтствующимъ образомъ квалифицированныя, напримѣръ, владѣющія опредѣленной недвижимостью, независимо отъ принадлежности къ числу подданныхъ государства. Это является переживаніемъ феодальнаго строя, которое, само собою разумѣется, для современнаго избирательнаго права не характерно. За этимъ исключеніемъ, которое, собственно говоря, и исключеніемъ нельзя считать, потому что это явленіе совершенно другого порядка, можно указать на нѣкоторые штаты Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, гдѣ цензъ подданства, въ силу особенностей федеративнаго строя Соединенныхъ Штатовъ, не играетъ рѣшающей роли и часто уступаетъ мѣсто цензу продолжительнаго водворенія. Не смотря на эти исключенія, можно считать цензъ подданства общепризнаннымъ. Система всеобщаго избирательнаго права, по весьма понятнымъ причинамъ, предполагаетъ, что для того, чтобы осуществлять функцію законодателя, необходима та органическая и исключительная связь лица съ государствомъ, которая дается подданствомъ и только имъ.

На ряду съ цензомъ подданства мы встрѣчаемся во всѣхъ безъ исключенія системахъ избирательнаго права съ цензомъ возрастнымъ. Несомнѣнно, для осуществленія избирательнаго права требуется достиженіе извѣстнаго возраста, требуется политическое совершеннолѣтіе. Въ большинствѣ государствъ оно осуществляется съ совершеннолѣтіемъ гражданскимъ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ мы встрѣчаемся съ системой, различающей возрасты политическаго и гражданскаго совершеннолѣтія, при чемъ возрастъ политическаго совершеннолѣтія, въ большинствѣ случаевъ, наступаетъ позднѣе, нежели возрастъ гражданскаго совершеннолѣтія. Гражданское совершеннолѣтіе въ боль-

шинствѣ государствъ наступаетъ тогда, когда человѣку исполнится 21 годъ, а политическое - когда минетъ 25 и даже 30 лѣтъ. Въ одной только Швейцаріи мы встрѣчаемся съ явленіемъ обратнымъ: тамъ возрастъ политическаго совершеннолѣтія наступаетъ раньше возраста гражданскаго совершеннолѣтія. лицо, достигшее 20-ти лѣтъ, еще не правоспособное въ сферѣ гражданскаго оборота, уже становится правоспособнымъ въ области публичныхъ правъ. Наименьшій, довольно часто встрѣчающійся въ избирательныхъ системахъ, возрастъ политическаго совершеннолѣтія - 21 годъ. Возрастной цензъ опредѣляется такимъ образомъ въ законодательствахъ Англіи, Греціи, Италіи, Португаліи, Франціи, Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, Швеціи, Бразиліи, Чили и др. Въ нѣкоторыхъ государствахъ возрастъ политическаго совершеннолѣтія наступаетъ значительно позднѣе: въ Австріи - въ 24 года, въ 25 лѣтъ - въ Бельгіи, Германіи, Пруссіи, Испаніи, Нидерландахъ, Норвегіи, Японіи, Баденѣ, Вюртембергѣ, Саксоніи. Въ Даніи въ 30 лѣтъ, въ Швейцаріи, а кромѣ того, въ Венгріи и Болгаріи - въ 20 лѣтъ.

Затѣмъ къ числу цензовъ, не имѣющихъ классового характера, относится цензъ нравственной непорочности. Съ нимъ мы встрѣчаемся во всѣхъ безъ исключенія избирательныхъ системахъ, хотя бы построенныхъ и на началѣ всеобщности избирательнаго права. Основанія его совершенно понятны. Нравственная опорочность, соотвѣтственнымъ образомъ, т.е. въ судебномъ порядкѣ констатированная, само собою разумѣется, является причиной индивидуальной избирательной неспособности, и именно потому, что она является причиной индивидуальной неспособности, неспособности только даннаго лица, а не цѣлаго класса; цензъ этотъ является не противорѣчащимъ началу всеобщности избирательнаго права. Обыкновенно во всѣхъ системахъ мы встрѣчаемся съ постановленіями: лица, приговоренныя судомъ къ позорящему наказанію, находящіяся подъ слѣдствіемъ по обвиненію въ позорящемъ преступленіи, лица несостоятельныя, если ихъ несостоятельность не признана случайной, лишены избирательныхъ правъ. Въ связи съ этимъ началомъ - начало физической неспособности является основаніемъ для лишенія гражданина избирательныхъ правъ. Такимъ об-

разомъ, можно говорить о цензѣ нравственной неопороченности и физическаго здоровья: глухо-нѣмые, душевно-больные и вообще лица, находящіяся подъ опекой, не имѣютъ избирательнаго права.

До сихъ поръ мы имѣли дѣло преимущественно и главнымъ образомъ съ тѣми цензами, внѣклассовой характеръ которыхъ внѣ всякихъ сомнѣній. Нельзя отрицать того, что цензъ подданства, возрастной цензъ и цензъ нравственной неопорочен - ности и физической неспособности классового характера не имѣютъ. Всѣ они опредѣляютъ индивидуальную неспособности отдѣльнаго гражданина, независимо отъ принадлежности къ тому или иному общественному классу.

Нѣсколько болѣе спорнымъ является вопросъ о цензѣ служебной самостоятельности. Мы видѣли, что цензъ экономической самостоятельности, который часто выдвигается или, по крайней мѣрѣ, въ прежнее мѣрѣ выдвигали для лишенія избирательнаго права лицъ, находящихся въ экономической зависимос - сти отъ другихъ лицъ, напримѣръ, рабочихъ, представляется классовымъ и, какъ таковой, цензъ экономической самостоя - тельности никогда не встрѣчается въ системахъ всеобщаго избирательнаго права. Нѣсколько сложнѣе вопросъ о цензѣ служебной самостоятельности.

Нѣкоторыя законодательства требуютъ, чтобы лица, желающія пользоваться избирательнымъ правомъ, не находились въ такихъ отношеніяхъ къ государству, которыя лишаютъ ихъ гарантіи самостоятельности при осуществленіи избирательнаго права, которыя подчиняютъ ихъ какой-либо возвышающейся надъ ними власти. На почвѣ разсматриваемаго ценза возникаетъ вопросъ объ избирательномъ правѣ чиновниковъ, т.е. лицъ, состоящихъ на государственной службѣ. По отношенію къ этому вопросу, въ современныхъ избирательныхъ законахъ различа - ются лица, состоящія на гражданской и на дѣйствительной военной службѣ. Что касается лицъ, состоящихъ на гражданской службѣ, то вопросъ о представленіи имъ активнаго избирательнаго права, т.е. права выбирать, не вызываетъ никакихъ со-

мнѣній. Считается общепризнаннымъ, что чиновники правомъ участія въ выборахъ активнымъ избирательнымъ правомъ обладаютъ и должны обладать. По отношенію къ нимъ существуютъ только сомнѣнія, поскольку рѣчь идетъ о пассивномъ избирательномъ правѣ. Можно ли и должно ли чиновнику, іерархически подчиненному своему начальству, предоставить пассивное избирательное право, т.е. право быть членомъ законодательнаго корпуса? Могутъ ли чиновники, будучи и оставаясь чиновниками, быть членами правительственнаго собранія?

Вопросъ этотъ современнымъ законодательствомъ рѣшается различнымъ образомъ, въ зависимости отъ самыхъ различныхъ соображеній. Противъ предоставленія чиновникамъ пассивнаго избирательнаго права высказываются соображенія, какъ правительственнаго, такъ и общественнаго характера.

Поскольку, слѣдовательно, аргументація противъ предоставленія чиновникамъ, какъ таковымъ, пассивнаго избирательнаго права, идетъ со стороны правительства, она заключается въ слѣдующемъ. При осуществленіи чиновникомъ полномочій депутата неизбѣжно страдаютъ служебные интересы: дѣятельность члена законодательнаго корпуса въ такой мѣрѣ поглощаетъ всѣ силы и все время чиновника-депутата, что онъ не можетъ исполнять своихъ непосредственныхъ обязанностей. Далѣе, первое и основное требованіе, которое государство вынуждено предъявлять къ своему служебному персоналу - это требованіе безпартійности. Чиновникъ не можетъ принадлежать ни къ какой партіи, а между тѣмъ участіе въ политической жизни вообще и участіе въ дѣятельности парламента, въ частности, естественнымъ образомъ предполагаетъ партійную окраску чиновника. Наконецъ, предоставленіе чиновникамъ пассивнаго избирательнаго права разрушающимъ образомъ вліяетъ на судебную дисциплину и на іерархическую зависимость низшихъ представителей власти отъ высшихъ. Невозможна правильная организація государственной службы безъ іерархической подчиненности низшихъ чиновниковъ высшимъ. Министерская система должна быть построена на началѣ іерархической соподчиненности лицъ, состоящихъ на государственной службѣ, а между тѣмъ участіе чиновника въ политической жизни естественнымъ образомъ разрушаетъ эту іерархическую зависимость. Совершенно недопустимо, чтобы дѣятельность министра подвергалась въ парламентѣ критикѣ со стороны младшаго чиновника въ

его министерствѣ.

Что касается соображеній общественнаго характера, то, поскольку они враждебны предоставленію чиновникамъ пасоивнаго избирательнаго права, они заключаются въ слѣдующемъ.

Обыкновенно, ссылаясь на фактъ всесторонней зависимости чиновниковъ отъ правительства и отъ своего ближайшаго начальства, очень многіе политическіе дѣятели и публицисты, указываютъ на то, что чрезвычайный наплывъ чиновнаго элемента въ парламентъ - примѣры чего въ исторіи бывали - можетъ подорвать ту самостоятельность парламента, которая является conditio sine qua non осуществленія имъ своихъ функцій. Парламентъ, состоящій изъ чиновниковъ, будетъ слишкомъ послушнымъ орудіемъ въ рукахъ правительства, чтобы съ достоинствомъ выполнять задачи народнаго представительства.

Вотъ соображенія, расходящіяся довольно далеко другъ отъ друга, выдвигаемыя съ двухъ противоположныхъ сторонъ противъ предоставленія чиновникамъ пассивнаго избирательнаго права, и въ частности - противъ участія въ законодательномъ корпусѣ.

Въ разное время въ различныхъ государствахъ доминирующее значеніе имѣютъ то тѣ, то другіе аргументы.

Въ Англіи до сихъ поръ совершенно не подлежатъ избранію многочисленные классы чиновниковъ, лица, пользующіяся государственной пенсіей, подрядчими и поставщики государственныхъ учрежденій и представители духовенства. Кромѣ того, поступленіе на должность, оплачиваемую казной, влечетъ за собой утрату депутатскаго званія, послѣднее можетъ быть возвращено лишь путемъ новаго избранія. Всѣ эти правила въ свое время были обусловлены стремленіемъ по возможности парализовать вліяніе правительства на членовъ парламента. Не смотря на значительно измѣнившіяся условія, всѣ правила сохранили свою силу и до настоящаго времени.

Подобный же порядокъ защищается Сѣверо-Американскими Соединенными Штатами, гдѣ по общему правилу соединеніе депутатскаго мандата и оплаченной государствомъ должности не допускается.

Во Франціи мы встрѣчаемся съ различнымъ отношеніемъ къ интересующему насъ вопросу. Законъ 13-го іюня 1791-го года и

конституція 3-ьяго сентября 1791-го года устанавливаетъ несовмѣстимость цѣлаго ряда должностей съ обязанностями депутата. Въ противоположность конституціи 1791-го года, избирательнымъ закономъ Конвента и конституціей 24-го іюля 1793 года отмѣняются всѣ ограниченія избираемости. Напротивъ, директоріальная конституція 5-го фруктидора III-ьяго года возвращается къ началамъ 1791-го года. Наполеоновскія конституціи не устанавливаютъ никакихъ ограниченій пассивнаго избирательнаго права чиновниковъ. Въ эпоху іюльской монархіи, въ принципѣ, чиновники пользуются правомъ участія въ законодательномъ корпусѣ. Избирательный законъ іюльской монархіи устанавливаетъ только нѣкоторыя, весьма существенныя, ограниченія: нѣкоторыя категоріи чиновниковъ, напримѣръ, лица, несущія полицейскую службу, лишаются и активнаго и пассивнаго избирательнаго права. На почвѣ такой широкой терпимости къ чиновному элементу, въ эпоху іюльской монархіи возникаетъ такое положеніе, что количество членовъ парламента изъ чиновниковъ доходитъ до трети, а то и больше, всего состава народнаго представительства. Само собою разумѣется, это обстоятельство вызываетъ чрезвычайное недовольство, и конституція 4-го ноября 1848-го года устанавливаетъ безусловную несовмѣстимость платныхъ должностей на государственной службѣ съ должностью депутата. Дѣйствующее въ настоящее время французское законодательство избираетъ среднюю систему: съ одной стороны, оно устанавливаетъ принципъ несовмѣстимости занятія какой нибудь должности на государственной службѣ со званіемъ депутата: чиновникъ, по общему правилу, не можетъ быть членомъ палаты народныхъ представителей. Если онъ избранъ, онъ долженъ отказаться отъ должности чиновника или отказаться отъ депутатскаго мандата. Вотъ какъ гласитъ по этому поводу ст. 8-ая органическаго закона объ избраніи депутатовъ современной французской конституціи: „Исполненіе государственныхъ обязанностей, оплачиваемое изъ государственныхъ средствъ, несовмѣстимо съ полномочіями депутата.

Поэтому, каждый чиновникъ, избранный депутатомъ, будетъ замѣщенъ другимъ лицомъ въ своей службѣ, если въ теченіе недѣли, вслѣдъ за повѣркой его полномочій, онъ не сооб-

щитъ о своемъ отказѣ отъ званія депутата".

Но изъ этого общаго правила допускается рядъ исключеній. Нѣкоторыя категоріи чиновниковъ, занимающія болѣе самостоятельное и независимое положеніе, могутъ быть, оставаясь чиновниками, членами законодательнаго корпуса.

„Предыдущія постановленія, - говоритъ дальше 8-ая ст., не простираются на обязанности: министровъ, младшаго государственнаго секретаря, посланника, полномочнаго министра, префекта Сены, префекта полиціи, первоприсутствующаго кассаціоннаго суда, первоприсутствующаго счетной палаты, первоприсутствующаго парижскаго аппелляціоннаго суда, генеральнаго прокурора при счетной палатѣ, генеральнаго прокурора при парижскомъ аппелляціонномъ судѣ, архіепископа и епископа, пастора, предсѣдательствующаго въ консисторіяхъ тѣхъ консисторскихъ округовъ, въ главномъ селеніи которыхъ значится не менѣе двухъ пасторовъ, главнаго раввина центральной консисторіи и главнаго раввина парижской консисторіи".

„Равнымъ образомъ, - говоритъ ст. 9-ая, - не простираются постановленія ст. 8-ой: 1) на профессоровъ, занимающихъ кафедры, которыя замѣщаются по конкурсу или по представленію тѣхъ учрежденій, гдѣ кафедра освободилась, и 2) на лицъ, исполняющихъ временныя порученія".

Въ силу особенностей своего служебнаго положенія вышеперечисленные чиновники имѣютъ право быть членами народнаго представительства.

„Депутатъ, - значится въ 11-ой статьѣ, - произведенный или назначенный на платную государственную должность, утрачиваетъ депутатское званіе самымъ фактомъ принятія послѣдней, но если должность, которую онъ занимаетъ, совмѣстима съ депутатскими полномочіями, то онъ можетъ быть избранъ вновь. Депутаты, назначенные министрами или младшими государственными секретарями, не нуждаются въ переизбраніи".

Слѣдовательно, только въ случаѣ вторичнаго избранія депутата, получившаго должность чиновника, совмѣстимую съ его званіемъ, если избиратели будутъ знать, что данное лицо поступило на государственную службу и вновь окажутъ ему довѣріе, только въ такомъ случаѣ онъ можетъ быть народнымъ представителемъ.

Въ Германіи мы встрѣчаемся съ принципомъ самой широкой терпимости къ чиновному элементу. По общему правилу, занятіе должности на государственной службѣ безусловно совмѣстимо съ званіемъ народнаго представителя. Исключенія представляютъ Баденъ, Вюртембергъ и нѣкоторыя другія изъ германскихъ государствъ. Нужно сказать, что въ Германіи это начало совмѣстимости было осуществлено противъ воли правительства: когда при образованіи Сѣверо-Германскаго союза въ 1867-омъ году вырабатывалась союзная конституція, то прежде всего Бисмаркъ возсталъ противъ предоставленія чиновникамъ пассивнаго избирательнаго права, указывая на безусловную несовмѣстимость положенія народнаго представителя съ обязанностями служащаго. Бисмаркъ указывалъ на то, что предоставленіе чиновникамъ пассивнаго избирательнаго права повлечетъ за собой ослабленіе служебной дисциплины и требовалъ установленія ценза служебной самостоятельности. Однако, большинство отвергло это предложеніе, ссылаясь на то, что чиновный элементъ представляетъ несомнѣнныя достоинства, что чиновники въ большинствѣ случаевъ отличаются знаніемъ дѣла и обыкновенно также пониманіемъ государственныхъ интересовъ. Эти достоинства необходимы для правильнаго и успѣшнаго функціонированія народнаго представительства. Поэтому лишить чиновника пассивнаго избирательнаго права, значило бы подвергнуть чиновничество незаслуженному униженію. Какъ бы то ни было, нѣмецкій принципъ отвергаетъ цензъ служебной независимости и, значитъ, признаетъ совмѣстимость, по общему правилу, занятія должности государственнаго чиновника со званіемъ депутата.

Другія европейскія государства примкнули частью къ германской, частью къ французской точкѣ зрѣнія. Германскій принципъ, по которому чиновники пользуются правомъ избираемости, принятъ въ Австріи, въ Швейцаріи и въ скандинавскихъ государствахъ. Среди государствъ, слѣдующихъ французской системѣ, необходимо различать государства, устраняющія отъ участія въ парламентѣ только отдѣльныя группы чиновниковъ, и государства, признающія всякую платную государственную должность несовмѣстимой съ положеніемъ депутата. Что касается принципа безусловной несовмѣстимости, то онъ проводится въ

конституціяхъ Вельгіи, Италіи, Испаніи, Люксембурга и др., принципъ несовмѣстимости частичной дѣйствуетъ въ Голландіи, Португаліи и нѣкоторыхъ другихъ государствахъ.

Таковы цензы избирательной способности, по общему правилу, классового характера не имѣющіе. Разсмотрѣвъ ихъ, мы подходимъ къ разсмотрѣнію наиболѣе интереснаго и наиболѣе спорнаго ценза - ценза полового, - т.е. того ценза, на основаніи котораго около половины населенія государства исключены изъ состава избирателей.

Наряду съ другими цензами современныя законодательства устанавливаютъ цензъ половой, согласно которому для осуществленія избирательнаго права необходимо принадлежать къ мужскому полу. Этотъ цензъ характеренъ для большинства современныхъ конституціонныхъ государствъ, и по распространенному мнѣнію этотъ цензъ, исключающій отъ участія въ выборахъ женщинъ, не противорѣчитъ началу всеобщности избирательнаго права.

Лишеніе женщинъ избирательныхъ правъ является, несомнѣнно, общимъ правиломъ для, такъ называемаго, Стараго Свѣта. Единственнымъ исключеніемъ, единственной страной, предоставившей женщинамъ политическія избирательныя права, является маленькая Финляндія; только въ ней одной изъ всѣхъ странъ Стараго Свѣта женщинамъ предоставлены и активное и пассивное избирательное право. Если мы пожелаемъ познакомиться съ тѣми системами, которыя предоставляютъ женщинамъ избирательныя права, то намъ пришлось бы отправиться въ Австралію и заѣхать въ отдѣльные штаты Сѣверо-Американской федераціи. Въ этихъ странахъ Новаго Свѣта мы встрѣтились бы съ внушительными результатами, достигнутыми движеніемъ въ пользу женскаго равноправія. Мы познакомились бы съ избирательными системами, уравнивающими женщинъ съ мужчинами въ осуществленіи избирательнаго права.

Это обстоятельство объясняется по существу просто. Объясняется оно тѣмъ, что въ странахъ новаго свѣта идея женскаго политическаго равноправія легче могла проложить себѣ дорогу, чѣмъ въ странахъ болѣе старыхъ: въ этихъ новыхъ странахъ началу политической эмансипаціи женщинъ не пришлось встрѣтиться съ тѣми окаменѣлыми предразсудками, которые слагались въ теченіе многихъ столѣтій, съ тѣми кристаллизированными формами обычнаго права, которыя съ такимъ трудомъ поддаются воздѣйствію сознательной воли законодателя. Въ государствахъ ев-

ропейской культуры важнѣйшимъ препятствіемъ для осуществленія идеи политической эмансипаціи женщинъ являются не тѣ или иныя практическія соображенія; а просто-на-просто то историческое отложеніе, тѣ окаменѣлые предразсудки, которые живутъ въ политическихъ нравахъ и, въ такъ называемомъ обычномъ правѣ, обусловленные вѣковой экономической и всякаго рода другой зависимостью женщины и враждебные началу политической эмансипаціи женщинъ. Въ государствахъ Новаго Свѣта, гдѣ политическая почва является сравнительно дѣвственной, гдѣ людямъ приходится строить изъ совершенно новаго матріала свою политическую жизнь, эмансипація женщинъ сравнительно легче осуществляется въ дѣйствительности.

Существуетъ представленіе, что эта эмансипація предполагаетъ необходимость продолжительной борьбы, что въ условіяхъ буржуазнаго общества нечего и думать осуществить ее, что только въ будущемъ соціалистическомъ обществѣ она будетъ осуществлена. Но нужно быть только немного знакомымъ съ тѣмъ, какъ она была осуществлена, хотя бы въ Австраліи, чтобы сказать, что ни о какой борьбѣ самихъ женщинъ за ихъ равноправіе тамъ не было и рѣчи. Когда въ Австраліи женщинамъ были предоставлены политическія права, сколько нибудь серьезнаго политическаго движенія тамъ не существовало. Разумѣется, были отдѣльныя личности, выдающіяся женщины, которыя и тогда уже, въ 70-ые и 80-ые годы XIX-го столѣтія, писали и говорили въ пользу эмансипаціи женщинъ, но совершенно невозможно говорить о какой бы то ни было борьбѣ женщинъ за свои права.

Какъ бы то ни было, именно въ государствахъ Новаго Свѣта мы встрѣчаемся съ довольно распространеннымъ явленіемъ политической эмансипаціи женщинъ.

Въ настоящее время женщины пользуются избирательными правами въ государствахъ Новаго Свѣта: въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверо-Американской федераціи, а затѣмъ въ отдѣльныхъ штатахъ Австралійской федераціи. Что касается отдѣльныхъ штатовъ Сѣверной Америки, то въ нихъ женщины пользуются избирательнымъ правомъ далеко не повсемѣстно. Они пользуются политическими правами въ наиболѣе новыхъ и молодыхъ штатахъ. И здѣсь повторяется та же старая исторія. Штаты, наиболѣе старые, сохранившіе духъ метрополіи, наименѣе склонны къ

эмансипаціи женщинъ. Только въ штатахъ сравнительно молодыхъ, которые возникли впослѣдствіи, долгое время спустя послѣ образованія Сѣверо-Американской федэраціи, мы встрѣчаемся съ уравненіемъ женщинъ въ правахъ съ мужчиной: Вайомингъ въ 1869 году, будучи только территоріей, уже предоставляетъ избирательныя права женщинамъ. Въ 1890-омъ году Вайомингъ становится штатомъ и уже, какъ штатъ, сохраняетъ избирательныя права за женщинами. Далѣе, Вашингтонъ въ 1883-ьемъ году, въ бытность свою территоріей, уравниваетъ въ избирательныхъ правахъ женщинъ съ мужчинами, и въ 1889-омъ году, становясь штатомъ, удерживаетъ избирательное право женщинъ. Въ 1893-ьемъ году штатъ Колорадо признаетъ за женщинами избирательныя права. Въ 1896-омъ году - штатъ Айдаго. Наконецъ, въ 1870-омъ году избирательное право предоставляется женщинамъ территоріей Ута. Въ 1882-омъ году конгрессъ отмѣняетъ постановленія этой мормонской территоріи въ отношеніи женщинъ, живущихъ въ полигамномъ бракѣ, въ 1887-омъ году - въ отношеніи всѣхъ женщинъ. Но въ 1898-омъ году Ута становится штатомъ и затѣмъ возвращается къ своей прежней системѣ и предоставляетъ женщинамъ избирательныя права.

Вопросъ о политической эмансипаціи женщинъ въ равное время былъ поставленъ и въ цѣломъ рядѣ другихъ штатовъ, однако, законопроекты о предоставленіи женщинамъ избирательныхъ правъ, принятые законодательными собраніями этихъ штатовъ, были отвергнуты народнымъ голосованіемъ. Такіе случаи были въ штатахъ Орегона, Небраска, Южная Дакота и Индіана.

Необходимо замѣтить, говоря о штатахъ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, что, по общему правилу, женщины пользуются въ нихъ только активнымъ избирательнымъ правомъ, правомъ участія въ выборахъ. Что касается права участія въ законодательномъ собраніи, то законодательства Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ штатовъ этого права женщинамъ не предоставляютъ. И здѣсь, слѣдовательно, съ полной эмансипаціей женщинъ мы не встрѣчаемся.

То же и въ штатахъ Австралійской федэраціи. Только въ Южной Австраліи женщины пользуются и активнымъ и пассивнымъ избирательнымъ правомъ. Напротивъ, въ Новой Зеландіи, въ Западной Австраліи, въ Южномъ Валлисѣ и Тасманіи женщинамъ принадлежитъ только активное избирательное право. Наконецъ, въ Викторіи и Квинслендѣ, въ самыхъ старыхъ штатахъ Австраліи, гдѣ, слѣдова-

тельно, перв начальная масса населенія состояла, главнымъ образомъ, изъ эмигрантовъ, - женщинамъ предоставлены права только въ общинномъ самоуправленіи, но политическихъ избирательныхъ правъ женщины въ этихъ штатахъ не имѣютъ. Что касается Австралійской федераціи, возникшей въ 1900 году, то и здѣсь, главнымъ образомъ, за женщинами признается исключительно активное избирательное право.

Переходя къ разсмотрѣнію вопроса о политической эмансипаціи женщинъ на континентѣ, нужно сказать, что этотъ вопросъ дѣлаетъ довольно медленные успѣхи. Въ теоріи противъ идеи эмансипаціи женщинъ имѣется чрезвычайно мало противниковъ. Однако, прямо-таки громадное число молчаливыхъ противниковъ, исповѣдующихъ простую вѣру женщина, въ концѣ концовъ - женщина и, слѣдовательно, зачѣмъ ей избирательное право? Поскольку можно говорить о теоретическихъ аргументахъ, направленныхъ противъ политической эмансипаціи женщинъ, эти аргументы подраздѣляются на двѣ категоріи: съ одной стороны, аргументы принципіальнаго характера и, съ другой стороны, аргументація, построенная на соображеніяхъ цѣлесообразности. Значеніе принципіальной аргументаціи все болѣе и болѣе падаетъ, но до настоящаго времени сохраняютъ свою силу соображенія политической цѣлесообразности.

Единственный принципіальный аргументъ - это ссылка на умственную неразвитость женщины, какъ таковой, представленіе о женщинѣ, какъ о низшей расѣ; женщина, это полу-человѣкъ, который, въ силу прирожденныхъ недостатковъ своей психики, никогда не можетъ сдѣлаться равнымъ мужчинѣ. Между прочимъ, эта теорія о прирожденномъ инферіоритетѣ женщинъ встрѣчаетъ горячихъ защитниковъ въ наукѣ. Вишофъ, извѣстный германскій физіологъ, въ своихъ сочиненіяхъ проводитъ мысль, что психическая организація женщины ниже психической организаціи мужчины, что по своимъ умственнымъ способностямъ женщины стоятъ ниже мужчинъ и никогда до нихъ не поднимутся. Онъ доказываетъ свою мысль взвѣшиваніемъ мужскихъ и женскихъ мозговъ. Въ результатѣ его изслѣдованія, дѣйствительно, оказывается, что женскій мозгъ въ среднемъ вѣситъ меньше, чѣмъ средній мужской. Но какова иронія судьбы? Когда умеръ этотъ самый Вишофъ, то взвѣсили его собственный мозгъ, и что же оказалось? - Его мозгъ вѣсилъ зна-

чительно меньше, чѣмъ средній мозгъ женщины. Само собой разумѣется, что вѣсъ мозга ничего не доказываетъ и доказывать прирожденный инферіоритетъ женщины такимъ путемъ нельзя.

Ссылка на прирожденный инферіоритетъ женщины является по существу старымъ и шаблоннымъ аргументомъ. Съ подобными аргументами мы встрѣчаемся всякій разъ, когда дѣло идетъ объ оправданіи того или иного неравенства, возникающаго на почвѣ ненормальныхъ условій общественной жизни. Во всѣ времена человѣческій эгоизмъ подыскиваетъ „естественное оправданіе" всякаго рода соціальныхъ золъ. Въ древности Аристотель училъ, что рабство справедливо - потому что нѣкоторые люди отъ природы предназначены быть рабами. Рабы потому и должны быть рабами, что они отъ рожденія рождены рабами. Въ Соединенныхъ Штатахъ рабовладѣльцы оправдывали рабство теоріей Agassiz'a объ естественной неразвитости черной расы. По совершенно такому же мнѣнію и женщина не можетъ быть полноправной гражданкой. Въ настоящее время всѣ эти новѣйшія теоріи прирожденныхъ преступниковъ, прирожденныхъ проституток и т.д., которыми оправдываютъ уродливыя явленія нашей общественной жизни, диктуются совершенно естественнымъ стремленіемъ: объясняя преступность, алкоголизмъ и проституцію модными теоріями вырожденія, прирожденности индивидуальныхъ пороковъ, мы тѣмъ самымъ снимаемъ съ себя всякую отвѣтственность за жестокую несправедливость существующаго соціальнаго строя.

Гораздо болѣе интересны - интересны практически - тѣ соображенія цѣлесообразности, которыя до настоящаго времени выдвигаются на континентѣ Европы противъ политической эмансипаціи женщинъ. Въ числѣ этихъ соображеній политической цѣлесообразности весьма видное мѣсто занимаютъ аргументы мужского эгоизма: напр., обыкновенно указывается, что женщина должна сидѣть дома, заботиться о дѣтяхъ, услаждать существованіе мужчины и совсѣмъ не ея дѣло ходить на митинги и участвовать въ политической жизни страны. Подобные аргументы, конечно, играютъ большую роль въ антифеминистическомъ движеніи, но на нихъ останавливаться не стоитъ.

Гораздо интереснѣе аргументы другого рода: ссылка на консерватизмъ женщины, на опасность политической эмансипаціи женщины съ точки зрѣнія общественнаго прогресса. Этотъ

аргументъ играетъ весьма и весьма значительную роль въ современномъ антифеминистическомъ движеніи.

Вездѣ, гдѣ только ставится вопросъ объ эмансипаціи - вопросъ о консерватизмѣ женщины играетъ значительную роль. Разумѣется, тѣ, которые стоятъ на этой почвѣ, не считаютъ женщину прирожденнымъ консерваторомъ, они очень жалѣютъ, что ненормальныя условія существованія женщины дѣлаютъ современную женщину консервативной и неразвитой. Сторонники разбираемаго взгляда глубоко убѣждены въ томъ, что женщина со временемъ сдѣлается культурной, развитой, сравняется съ мужчиной и тогда возможно будетъ осуществить эмансипацію. Но пока предпочтительнѣе повременить.

Указанный аргументъ игралъ въ недавнее время довольно значительную роль въ исторіи борьбы за эмансипацію женщинъ въ Англіи. Въ Англіи въ теченіе долгаго времени на сторонѣ политической эмансипаціи женщинъ стоятъ англійскіе либералы. Однимъ изъ наиболѣе выдающихся сторонниковъ женской эмансипаціи былъ Дж.Ст. Милль. Но съ начала 80-хъ годовъ горячимъ сторонникомъ эмансипаціи женщинъ выступаетъ консерваторъ Виконсфильдъ. По его мнѣнію, въ той странѣ, гдѣ женщина можетъ быть королевой, не представляется никакихъ основаній лишать женщину избирательнаго права. Съ этого времени главными защитниками политической эмансипаціи женщинъ являются консерваторы. Объясняется это тѣмъ, что англійскія женщины, принадлежащія къ высшимъ классамъ, принимаютъ значительное участіе въ политической борьбѣ, будучи на сторонѣ консерваторовъ. Въ 1883-ьемъ году учреждается женская, чисто консервативная „Лига подснѣжника", названная такъ въ честь Виконсфильда: подснѣжникъ былъ его любимымъ цвѣткомъ. Члены ея принимаютъ участіе въ политической борьбѣ, съ большимъ искусствомъ агитируя на выборахъ въ пользу консервативныхъ кандидатовъ. Съ этого времени въ Англіи слагается представленіе о женщинѣ, какъ о существѣ консервативномъ, и партіи либеральныя, и тѣмъ болѣе радикальныя, все менѣе и менѣе интересуются вопросомъ объ эмансипаціи женщины. Разумѣется, въ ихъ партійныхъ программахъ этотъ лозунгъ на-лицо, но, вѣдь, одно дѣло программа, другое дѣло - борьба за свои программныя требованія. Такимъ образомъ, среди партій движенія, непосредственный ин-

тересъ къ осуществленію политической эмансипаціи женщинъ является въ настоящее время незначительнымъ. Тѣмъ не менѣе, нельзя отрицать того, что именно въ Англіи эта идея сдѣлала большіе успѣхи. Начиная съ 80-хъ годовъ минувшаго столѣтія женщина принимаетъ ближайшее участіе въ дѣлахъ мѣстнаго самоуправленія, и въ этой области англійская женщина сумѣла завоевать чрезвычайно видное положеніе и доказать свои политическія способности. А такъ какъ отличительной чертой англійской націи является ея политическая осторожность, то надо сказать, что этотъ опытъ будетъ имѣть въ глазахъ англійскихъ законодателей при рѣшеніи вопроса о предоставленіи женщинѣ избирательнаго права на парламентскихъ выборахъ рѣшающую роль. Въ 1904-омъ году палата общинъ принимаетъ моцію Макъ Ларена, сущность которой заключается въ томъ, что правительство должно изготовить законопроектъ, уравнивающій женщинъ въ избирательныхъ правахъ съ мужчинами. Эта моція принимается, и эмансипація англійской женщины становится вопрососомъ ближайшаго будущаго. Весьма вѣроятно, что Англія будетъ первой великой державой континента, которая успѣшно разрѣшитъ вопросъ о политической эмансипаціи женщинъ.

Что касается другихъ государствъ, то здѣсь дѣло обстоитъ гораздо хуже. Во Франціи, напримѣръ, вопросъ о политической эмансипаціи женщинъ совершенно не имѣетъ какого-нибудь виднаго значенія въ законодательной политикѣ страны. Не смотря на то, что именно здѣсь въ настоящее время государственная власть находится въ рукахъ радикальныхъ партій, но практическимъ соображеніямъ, по соображеніямъ женскаго консерватизма, - изъ-за боязни клерикальныхъ вліяній, до настоящаго времени вопросъ о политической эмансипаціи женщинъ не ставится на законодательную очередь. И теперь во Франціи ни одинъ серьезный политикъ не будетъ безъ улыбки говорить о „мечтателѣ", который интересуется такимъ неинтереснымъ вопросомъ, какъ вопросъ о политической эмансипаціи женщинъ.

До какой степени соображенія о женскомъ консерватизмѣ играютъ значительную роль въ исторіи женскаго движенія, свидѣтельствуетъ опытъ бельгійскаго законодательства, - опытъ, который настолько поразителенъ, что не отмѣтить его совершенно невозможно. Дѣло въ томъ, что сравнительно не-

давно въ Бельгіи была осуществлена чрезвычайно крупная избирательная реформа, на началѣ всеобщаго избирательнаго права, съ нѣкоторыми ограниченіями: избирательное право въ Бельгіи всеобщее, но не равное. Коррективомъ является, такъ называемая, система плюральнаго голосованія: нѣкоторымъ категоріямъ избирателей предоставляется вмѣсто одного - два и даже три голоса. Когда обсуждался законопроектъ объ этой избирательной системѣ, само собой разумѣется, лѣвыя партіи, - въ частности, соціалъ-демократическая партія, которая въ Бельгіи играетъ значительную роль, самымъ настойчивымъ образомъ протестовали противъ плюральной системы избирательнаго права, защищаемой преимущественно сторонниками клерикальной партіи. Не настаивая на плюральной системѣ голосованія, клерикалы выставляютъ такое условіе: мы, дескать, готовы отказаться отъ этого своего требованія, но съ условіемъ, чтобы женщинамъ было предоставлено избирательное право. Клерикальная партія расчитывала прежде всего на то, что женщина будетъ голосовать вмѣстѣ со своимъ мужемъ, что семейные люди, располагая двумя голосами, обезпечатъ клерикаламъ господствующее положеніе. Казалось бы, соціалъ-демократамъ надо только радоваться, они могутъ убить сразу, такъ сказать, двухъ зайцевъ: они добиваются отмѣны плюральной системы избирательнаго права, противорѣчащей демократическому началу, а затѣмъ они безъ всякаго труда добиваются осуществленія одного изъ своихъ программныхъ требованій: политической эмансипаціи женщинъ. Что же оказывается ? На конгрессѣ бельгійской соціалистической партіи принимается резолюція, въ которой говорится: „по соображеніямъ несвоевременности (цѣлесообразности), партія находитъ удобнымъ, чтобы ихъ товарищи-женщины отказались пока отъ своего требованія права голоса на выборахъ и поддержали бы требованіе рабочихъ о введеніи всеобщаго избирательнаго права для мужчинъ, но безъ плюральныхъ вотумовъ". Слѣдовательно, вотъ какъ далеко идетъ страхъ женскаго консерватизма. Въ Бельгіи этотъ страхъ, очевидно, очень великъ.

Само собой понятно, что противодѣйствіе политической эмансипаціи женщинъ изъ-за соображеній цѣлесообразности предоставляется факторомъ, не выдерживающимъ критики. Если

даже предположить, что непосредственнымъ результатомъ политической эмансипаціи женщинъ явится извѣстная задержка политическаго прогресса, то и тогда для людей, которые имѣютъ въ виду не только интересы настоящей минуты, необходимость рѣшенія вопроса о политической эмансипаціи женщинъ въ положительномъ смыслѣ представляется совершенно безспорной. Несомнѣнно, въ концѣ концовъ, что бельгійскіе соціалъ-демократы разсуждали въ этомъ случаѣ точно такимъ же образомъ, какъ разсуждаютъ представители буржуазныхъ партій, когда они отказываютъ въ избирательномъ правѣ рабочимъ, ссылаясь на то, что рабочіе еще недостаточно просвѣщены и развиты: пусть они сперва просвѣтятся, тогда они и будутъ надѣлены политическими правами. Такого рода разсужденія представляются совершенно несостоятельными уже по одному тому, что вездѣ и всюду дѣйствуетъ законъ, формулированный еще старикомъ Кантомъ: „для того, чтобы дозрѣть до свободы, необходимо пользоваться ею".

Наконецъ, чрезвычайно существеннымъ и, по моему мнѣнію, самымъ существеннымъ доводомъ - и, конечно, доводомъ тоже практическаго характера - противъ эмансипаціи женщинъ является указаніе на ея практическую ненужность, на ея практическую безцѣльность. Эта мысль лежитъ въ основѣ той чрезвычайно распространенной аргументаціи, которая много лѣтъ тому назадъ была выражена отцомъ Дж. Стюарта Милля въ „Британской энциклопедіи". Въ ней онъ пишетъ: „всѣ тѣ интересы, которые покрываются интересами лицъ другой категоріи, могутъ быть безъ вреда для себя исключены изъ политическаго представительства". Этотъ аргументъ отрицаетъ классовой характеръ лишенія женщинъ избирательнаго права. Онъ исходитъ изъ того предположенія, что у женщинъ нѣтъ какихъ-либо своихъ специфическихъ интересовъ, которые нуждались бы въ самостоятельной защитѣ. Интересы женщинъ буржуазнаго класса покрываются интересами мужчинъ того же класса, а интересы женщинъ-работницъ совпадаютъ съ интересами рабочихъ-мужчинъ. Вслѣдствіе того, что данная группа (женщинъ) не имѣетъ никакихъ специфическихъ интересовъ, предоставленіе ей избирательнаго права представляется совершенно излишнимъ, половой цензъ не имѣетъ классового характера.

Само собою разумѣется, что этотъ аргументъ, даже если признать правильность его по существу, не является аргументомъ противъ предоставленія женщинамъ избирательнаго права. Съ такимъ же успѣхомъ можно доказать справедливость исключенія изъ числа полноправныхъ гражданъ всѣхъ рыжихъ или всѣхъ блондиновъ или брюнетовъ, потому что никакихъ специфическихъ интересовъ рыжіе, блондины или брюнеты не имѣютъ: интересы рыжаго капиталиста ничѣмъ не отличаются отъ интересовъ другихъ капиталистовъ, а интересы рыжихъ рабочихъ покрываются интересами вообще рабочихъ. Но, разумѣется, такого рода аргументъ можетъ быть и представляется убѣдительнымъ, но только не для рыжихъ.

Необходимо, впрочемъ, замѣтить, что разсматриваемымъ аргументомъ пользуются не для того, чтобы доказать необходимость исключенія изъ состава избирателей женщинъ, а для того, чтобы доказать, что съ уравненіемъ въ избирательныхъ правахъ женщинъ съ мужчинами незачѣмъ спѣшить.

Тотъ, кто хоть нѣсколько знакомъ съ общественной жизнью современныхъ государствъ, знаетъ, что по мѣрѣ развитія современнаго экономическаго строя, по мѣрѣ дифференціаціи общественныхъ классовъ, по мѣрѣ обостренія экономической борьбы, несомнѣнно, женщина, захваченная этой экономической борьбой, оказывается, какъ таковая, какъ женщина, во всѣхъ отношеніяхъ обдѣленной. Общественная дифференціація приводитъ къ тому, что и у женщины появляются опредѣленные интересы: общественные, культурные или иные, которые, какъ всякій интересъ опредѣленной группы, не могутъ быть представлены и хорошо защищаемы другой группой, часто враждебной и еще чаще индифферентной. Не подлежитъ сомнѣнію, что независимо отъ принадлежности женщинъ къ тому или иному общественному классу, женщина, какъ таковая, стоитъ и ставится законодательствами и политическими условіями различныхъ государствъ въ худшія условія, чѣмъ мужчина. Возьмемъ, напримѣръ, право на трудъ. Незачѣмъ доказывать, что это право, поскольку оно санкціонируется законодателемъ и поскольку оно обезпечивается условіями экономической борьбы, далеко не въ одинаковой степени принадлежитъ мужчинѣ и женщинѣ. Можно указать, что даже въ составѣ рабочаго класса, гдѣ казалось бы меньше всего мож-

но ожидать антагонизма между работницей-женщиной и мужчиной-рабочимъ, такъ какъ одинаковыя условія тяжелой зависимости отъ капитала должны бы сближать мущину и женщину въ ихъ интересахъ, - не смотря на это, даже въ составѣ рабочаго класса мы можемъ наблюдать совершенно опредѣленно выраженное различіе между положеніемъ женскаго труда и труда мужского. Кто сколько-нибудь знакомъ съ исторіей англійскихъ тредъ-юніоновъ, тотъ знаетъ, что въ ихъ средѣ мы встрѣчаемся съ тенденціей, направленной къ ограниченію женскаго труда. Работница-женщина разсматривается, какъ врагъ работника-мужчины, создающій конкурренцію, которую англійскіе рабочіе склонны называть и называютъ конкурренціей недобросовѣстной.

Съ такими же явленіями мы встрѣчаемся и въ другихъ областяхъ общественной жизни. Если обратиться, напримѣръ, къ заработной платѣ, то надобно быть слѣпымъ, чтобы не видѣть того, что по общему правилу заработная плата женщинъ значительно ниже заработной платы мужчинъ, при чемъ напрасно стали бы объяснять это тѣмъ, что трудъ мужчины является трудомъ квалифицированнымъ, что трудъ женщины болѣе простъ и т.д. Можно доказать - и у Вебба вы найдете доказательства того, - что при совершенно одинаковомъ характерѣ труда женщина вознаграждается гораздо хуже мужчины. Веббъ указываетъ на разницу въ вознагражденіи американскихъ учителей и учительницъ, не смотря на то, что они дѣлаютъ одну и ту же работу, ведутъ поочередно преподаваніе въ совершенно одинаковыхъ условіяхъ. Не смотря на абсолютнѣйшее равенство, трудъ женщины-учительницы вознаграждается на одну треть или даже на половину хуже труда учителя-мужчины.

Возьмемъ право на образованіе. Кто изъ васъ не знаетъ, что въ этомъ элементарнѣйшемъ правѣ человѣка женщина, какъ таковая, поставлена въ условія значительно менѣе благопріятныя, нежели мужчина. До настоящаго времени въ такихъ передовыхъ странахъ, какъ Германія и Англія, ведется упорнѣйшая борьба противъ полнаго и равнаго съ мужчинами

---

права женщинъ на образованіе. Въ Германіи убѣжденнѣйшими противниками женской эмансипаціи въ этой общасти являются такіе выдающіеся представители германской науки, какъ, напримѣръ, Риль, Бишофъ, Куно-Фишеръ и др. Вообще говоря, въ современныхъ германскихъ университетахъ установился режимъ относительной терпимости къ женщинамъ: отъ отдѣльнаго преподавателя зависитъ разрѣшеніе каждой женщинѣ въ отдѣльности заниматься подъ его руководствомъ. Въ Англіи мы встрѣчаемся съ такимъ же движеніемъ, направленнымъ противъ права на образованіе женщинъ. Въ 1897-мъ году Кембриджскій университетъ, а Оксфордскій еще раньше, рѣшили отрицательно вопросъ о присужденіи дипломовъ женщинамъ. И до сихъ поръ эти университеты дипломовъ женщинамъ не выдаютъ. На почвѣ этого отрицательнаго отношенія къ женщинамъ, какъ учащимся, вездѣ и всюду создается особый типъ учебныхъ заведеній. Не имѣя возможности совершенно лишить права на образованіе женщинъ, административная практика склоняется къ извѣстному компромиссу. Такъ какъ уравненіе женщины въ правѣ на образованіе съ мужчиной невозможно, то создаются особыя высшія женскія школы, женскіе университеты и институты, нѣсколько пониже, поэлементарнѣй мужскихъ университетовъ. Въ теоріи существованіе особыхъ женскихъ учебныхъ заведеній объясняется тѣмъ, что женскій умъ требуетъ особыхъ условій занятія наукой, что тѣ методы преподаванія, которые практикуются въ мужскихъ университетахъ, не подходятъ для женщинъ и женщины не доросли еще до той „серьезности" преподаванія, которая держится въ мужскихъ университетахъ. Нечего говорить, конечно, о томъ, что существованіе особыхъ женскихъ заведеній представляется абсурдомъ.

Если мы обратимся къ вопросу о свободныхъ профессіяхъ, то и въ этой области, гдѣ идеологія должна бы, казалось, играть нѣкоторую роль, на почвѣ борьбы противъ конкурренціи женщинъ - среди мужчинъ выростаетъ чрезвычайно энергичная и рѣзкая оппозиція эмансипаціи женщинъ даже въ сферѣ права на свободу занятій и промысловъ. Общегерманскій съѣздъ врачей въ 1898-омъ году принялъ большинствомъ голосовъ резолюцію, признающую женщинъ въ силу особенностей ихъ физической и психической организаціи,

неспособными быть врачами и требующую, чтобы женщинамъ не видавались дипломы врача. Въ Голландіи женщины исключены изъ профессіональныхъ союзовъ: изъ союза зубныхъ врачей, изъ союза приказчиковъ и изъ союза торгующихъ колоніальными товарами. Въ Швейцаріи въ 1898-омъ году купеческій союзъ исключилъ изъ своего состава женщинъ. Въ Берлинѣ нѣсколько лѣтъ тому назадъ произошелъ весьма характерный инцидентъ. Общество взаимопомощи женщинъ имѣло неосторожность въ 1897-омъ году пригласить къ себѣ на службу трехъ женщинъ-врачей. Общество врачей было этимъ страшно возмущено и объявило бойкотъ обществу взаимопомощи женщинъ.

Можно привести цѣлый рядъ другихъ примѣровъ, но и сказаннаго вполнѣ достаточно для того, чтобы убѣдить васъ, что у женщины имѣются особые интересы, которые, какъ таковые, какъ женскіе интересы, нуждаются въ покровительствѣ и защитѣ. Само собою разумѣется, разъ такіе интересы существуютъ, право женщинъ на представительство является безспорнымъ. Я оставилъ въ сторонѣ такіе существенные вопросы, какъ неравенство женщинъ въ сферѣ гражданскаго права и, въ частности, въ сферѣ наслѣдственнаго и обязательственнаго права. Устраненіе этого неравенства возможно только путемъ политической борьбы самихъ женщинъ за свои права.

Если теперь отъ критики тѣхъ аргументовъ, которые приводятся противъ политической эмансипаціи женщинъ, мы обратились бы къ даннымъ историческаго опыта и постарались бы на основаніи этихъ данныхъ уяснить, къ какимъ именно результатамъ эмансипація женщинъ привела тамъ, гдѣ она осуществлена, то выводы получились бы, несомнѣнно, самые благопріятные для идеи политической эмансипаціи женщинъ. Конечно, этихъ данныхъ пока еще мало: въ Австраліи только недавно была осуществлена эмансипація женщинъ, равнымъ образомъ, и въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверо-Американской федераціи. Движеніе въ пользу политической эмансипаціи женщинъ является совершенно новымъ и по существу оно не можетъ дать сразу какихъ-нибудь значительныхъ результатовъ. Было бы совершенно наивно думать, что достаточно установить, напри-

мѣръ, политическое равноправіе женщинъ, чтобы оно сразу вошло въ жизнь. Разумѣется, потребуется много времени для того, чтобы на почвѣ борьбы съ традиціями и привычками эти идеи стали реальнымъ и несомнѣннымъ фактомъ дѣйствительности. Наивно думать, что если бы былъ изданъ законъ, который открывалъ бы доступъ женщинамъ на всѣ должности государства, то сейчасъ же появились бы министры-женщины, или даже женщины въ должности директоровъ министерскихъ департаментовъ. Законъ самъ по себѣ, инерція жизни - сама по себѣ. Потребовалось бы много времени для того, чтобы равноправіе стало фактомъ, дѣйствительно воплотившимся въ реальную жизнь. Не смотря даже на предоставленіе женщинамъ активнаго и пассивнаго избирательнаго права, еще долго мужчины будутъ составлять огромное большинство народнаго представительства. Именно, поэтому этотъ опытъ, о которомъ идетъ рѣчь, не можетъ быть сколько-нибудь богатымъ.

Однако же, и на основаніи его можно указать на нѣкоторые положительные результаты, уже добытые политической эмансипаціей женщинъ. Эти результаты, между прочимъ, отмѣчаются тѣми изслѣдователями интересующаго насъ вопроса, которые знакомы съ условіями жизни Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ и Австралійской федераціи. Такъ, напримѣръ, изслѣдователи жизни Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ указываютъ, что въ тѣхъ штатахъ, въ которыхъ женщины пользуются избирательнымъ правомъ, финансовое управленіе является болѣе бережливымъ и честнымъ, нежели въ тѣхъ штатахъ Сѣверной Америки, гдѣ женщины лишены избирательныхъ правъ. Политическая борьба въ такихъ странахъ, гдѣ женщинамъ предоставлены избирательныя права, ведется болѣе чистоплотными средствами. Поголовное спаиваніе населенія, которое практикуется въ наиболѣе демократическихъ странахъ, является средствомъ наименѣе практичнымъ и достигающимъ желательныхъ результатовъ, разъ въ избирательной компаніи принимаютъ участіе женщины. Въ частности, что касается законодательствъ отдѣльныхъ штатовъ, то указывается, что цѣлый рядъ законовъ, которые были изданы въ ихъ штатахъ и которые направлены на борьбу съ алкоголизмомъ и развратомъ, обязанъ своимъ происхожденіемъ посредственному или непосредственному вліянію женщинъ. Дѣло въ томъ, что ко-

личество женщинъ, принимающихъ участіе въ законодательствѣ въ качествѣ народныхъ представителей весьма и весьма не велико, но количество женщинъ, осуществляющихъ свое активное избирательное право, весьма значительно. Каждая серьезная политическая партія для того, чтобы разсчитывать на благопріятный исходъ выборовъ, вынуждена заручиться сочувствіемъ женщинъ, а лучше этого сдѣлать нельзя, какъ поставивъ въ свою избирательную платформу борьбу съ алкоголизмомъ и развратомъ. Вотъ почему интересы политическихъ партій все болѣе и болѣе, силою необходимости, обращаются къ этой области и законодательство штатовъ достигаетъ въ ней крупныхъ успѣховъ.

Еще болѣе значителенъ результатъ политической эмансипаціи женщинъ въ Австраліи. Изслѣдователи австралійской политической жизни единодушно говорятъ о громадномъ вліяніи женщинъ на законодательство. Указывается, напримѣръ, что установленіе одинаковыхъ условій развода, уравненіе въ правахъ наслѣдованія женщинъ и дѣтей, возложеніе на отцовъ обязанностей по отношенію къ внѣбрачнымъ дѣтямъ, - всѣ эти крупныя реформы, осуществленныя въ самомъ недавнемъ времени законодательствами отдѣльныхъ австралійскихъ штатовъ, объясняются вліяніемъ женщинъ. И здѣсь, равнымъ образомъ, вопросы алкоголизма являются наиболѣе крупными вопросами женской политики. Женскіе политическіе союзы въ Австраліи вездѣ и всегда на первое мѣсто своей платформы ставятъ вопросъ о борьбѣ съ алкоголизмомъ. Тѣ результаты, довольно значительные, которые достигнуты въ послѣднее время въ штатахъ путемъ законодательныхъ реформъ, опять-таки объясняются въ значительной мѣрѣ вліяніемъ женщинъ. Равнымъ образомъ, этимъ вліяніемъ объясняются и тѣ суровыя мѣры, которыя установлены противъ торговли женщинами. Нѣкоторыя реформы въ сферѣ фабричнаго законодательства, напримѣръ, установленіе охраннаго возраста для дѣвушекъ, не достигшихъ 17-ти лѣтъ, объясняются соотвѣтствующей агитаціей женщинъ. Сказаннаго достаточно, чтобы доказать основную мысль всего моего изложенія, т.е. ту мысль, которую можно формулировать въ двухъ словахъ: безусловно необходима политическая эмансипація женщинъ.

Этимъ мы и закончимъ вопросъ о всеобщности избирательнаго права и перейдемъ къ началу равенства избирательнаго права.

## в). РАВЕНСТВО ИЗБИРАТЕЛЬНАГО ПРАВА.

Всеобщность и равенство - таковы два начала, которыя характеризуютъ демократическую избирательную систему. Всякая избирательная система, построенная на началахъ равенства избирательнаго права, должна отвѣчать тремъ основнымъ и категорическимъ требованіямъ. Прежде всего, система равнаго избирательнаго права предполагаетъ территоріальную группировку избирателей. Группировка на соціальномъ началѣ, всякая соціальная группировка избирателей всегда и необходимо создаетъ систему неравнаго избирательнаго права. Это первый постулатъ равнаго избирательнаго права. Второе начало - это равенство территоріальныхъ округовъ. Территоріальные округа должны быть равны и построены на числовомъ началѣ; всѣ территоріальные округа должны обнимать собою равныя другъ другу по численности группы избирателей. Наконецъ, третье начало, характеризующее систему равнаго избирательнаго права, это требованіе, чтобы у каждаго избирателя на выборахъ былъ одинъ только избирательный голосъ.

Такимъ образомъ, территоріальная группировка избирателей, равенство избирательныхъ округовъ и одинаковое число голосовъ у каждаго избирателя, - основныя начала, которыми характеризуется система, такъ называемаго, равнаго избирательнаго права.

Для того, чтобы уяснить себѣ эту систему, намъ необходимо перейти къ ближайшему анализу этихъ понятій.

Начнемъ съ перваго начала: всякая группировка избирателей, не построенная на территоріальномъ началѣ или, что то же, всякая избирательная группировка, построенная на томъ или иномъ соціальномъ началѣ, влечетъ неравенство избирательнаго права.

Обращаясь къ существующимъ избирательнымъ системамъ, мы встрѣчаемся наряду съ группировками по территоріальному на-

чалу, съ системами, группирующими избирателей по соціальному началу. Наиболѣе извѣстнымъ и, можно сказать, классическимъ примѣромъ такой соціальной группировки избирателей является прусская трехъ-классная система. Познакомимся съ сущностью и характеромъ ея. Въ основѣ этой системы лежитъ группировка избирателей по налоговому началу. Обыкновенно въ каждой области или въ каждомъ избирательномъ округѣ составляется списокъ плательщиковъ прямыхъ налоговъ, какъ государственныхъ, такъ и общинныхъ. Въ этомъ спискѣ плательщики налоговъ размѣщаются въ порядкѣ постепенно убывающей суммы уплачиваемыхъ ими налоговъ. На выборахъ всѣ избиратели дѣлятся на три класса. Каждый классъ уплачиваетъ одинаковую сумму прямыхъ налоговъ. Такимъ образомъ, прежде всего, изъ списка плательщиковъ отсчитываются первые наиболѣе крупные плательщики, уплачивающіе въ совокупности одну треть всей суммы причитающихся на данный округъ прямыхъ налоговъ. Затѣмъ отсчитываются слѣдующіе за ними плательщики, уплачивающіе въ совокупности также одну треть прямыхъ налоговъ, наконецъ, всѣ остальные, уплачивающіе въ совокупности послѣднюю треть всей суммы прямыхъ налоговъ, образуютъ самостоятельную группу избирателей. Каждая изъ этихъ трехъ группъ является особымъ и самостоятельнымъ избирательнымъ классомъ. Каждая такая группа избирателей, - съ одной стороны, наиболѣе крупные плательщики, уплачивающіе одну треть прямыхъ налоговъ, затѣмъ средніе, уплачивающіе другую треть налоговъ и, наконецъ, мелкіе плательщики, уплачивающіе вмѣстѣ остальную треть, - выбираютъ одинаковое число выборщиковъ и, слѣдовательно, оказываютъ одинаковое вліяніе на конечные результаты выборовъ.

Вотъ въ самыхъ общихъ чертахъ сущность прусской трехъ-классной избирательной системы.

Само собою понятно, что при наличности такой системы о равенствѣ избирательнаго права не можетъ быть и рѣчи: въ первомъ классѣ число избирателей сравнительно ничтожно по сравненію съ числомъ избирателей въ третьемъ классѣ, а между тѣмъ вліяніе каждаго класса на результаты выборовъ по существу одинаково. Нѣсколько избирателей перваго класса оказываютъ такое же вліяніе на выборы, какъ множество избирателей третьяго класса. Такъ что совершенно не требуется какихъ-либо пространныхъ доказательствъ для того, чтобы было ясно,

что эта система является системой неравнаго избирательнаго права. Но мы должны остановиться на ней подробнѣе, чтобы стало ясно, до какихъ чудовищныхъ размѣровъ это неравенство доходитъ при трехъ-классной системѣ.

Избирательная система, дѣйствующая въ настоящее время въ Пруссіи, находитъ себѣ въ юридической литературѣ горячаго и убѣжденнаго защитника въ лицѣ Гнейста, знаменитаго нѣмецкаго публициста. Гнейстъ является духовнымъ отцомъ этой системы и оправданіе ея онъ строитъ на слѣдующемъ афоризмѣ: „Gleiche Pflichten - gleiche Rechte", т.е. одинаковыя обязанности - одинаковыя права. Исходя изъ того, что наиболѣе крупные плательщики налоговъ несутъ и большія обязанности по отношенію къ государству, Гнейстъ находитъ необходимымъ предоставить имъ и наибольшія права. Трехъ - классная система, по его мнѣнію, отводитъ соотвѣтствующую долю участія въ народномъ представительствѣ тремъ главнымъ соціальнымъ классамъ, на которые распадается современное общество. Первый классъ - это представительство крупной буржуазіи, представительство капитала, второй классъ - представительство мелкой буржуазіи, средніе классы, мѣщанство, и, наконецъ, третій классъ, охватывающій наиболѣе мелкихъ плательщиковъ налоговъ, является представителемъ лицъ, живущихъ своимъ личнымъ трудомъ - рабочихъ. Дѣйствительно-ли, однако, избирательная система Пруссіи осуществляетъ то представительство различныхъ классовъ, о которомъ говоритъ Гнейстъ?

Говоря о прусской избирательной системѣ, необходимо принять во вниманіе ту ея форму, въ какой она функціонируетъ въ настоящее время. Эта форма опредѣляется закономъ 1893-ьяго года. Изданіе этого закона объясняется именно тѣмъ, что избирательная система совершенно не осуществила проектированной Гнейстомъ классовой группировки избирателей. Въ первый классъ, оказалось, входятъ не капиталисты вообще, а только наиболѣе крупные представители капитала. Второй классъ охватываетъ собою лицъ не только средняго достатка, но и капиталистовъ сравнительно крупныхъ. Третій же классъ оказался далеко не „рабочимъ" - въ него вошелъ почти цѣликомъ средній полукапиталистическій, полумѣщанскій

классъ.

Этотъ плутократическій характеръ избирательной системы въ значительной степени усилился вслѣдствіе финансовой реформы подоходнаго обложенія, которая была осуществлена въ Пруссіи въ 1891-омъ году. Сущность этой реформы заключается въ томъ, что, во-первыхъ, было облегчено положеніе мелкихъ доходовъ: часть мелкихъ доходовъ, прежде подлежавшихъ подоходному налогу, совершенно отъ него освобождалась, а для другой части подоходное обложеніе было въ значительной мѣрѣ понижено; во-вторыхъ, усиливается обложеніе зажиточныхъ и богатыхъ классовъ. Въ результатѣ этой финансовой реформы 1891-го года оказалось, что около 160.000 прежнихъ плательщиковъ подоходнаго налога вовсе освобождаются отъ какихъ бы то ни было налоговъ, а около 560.000 плательщиковъ переходятъ изъ высшихъ разрядовъ въ низшіе. Финансовая реформа 1891-го года, имѣвшая своей цѣлью усилить обложеніе высшихъ и зажиточныхъ классовъ и облегчить положеніе низшихъ, какъ финансовая мѣра, никакихъ возраженій не вызываетъ. Но совершенно неожиданнымъ результатомъ этой реформы явилось усиленіе того плутократическаго характера, который присущъ прусской избирательной системѣ. Благодаря тому, что значительная часть мелкихъ плательщиковъ освобождается отъ налога; съ другой стороны, благодаря тому, что повышается обложеніе крупныхъ плательщиковъ, первый классъ является еще болѣе малочисленнымъ, чѣмъ онъ былъ раньше. Равнымъ образомъ, уменьшается число плательщиковъ и во второмъ классѣ, часть котораго теперь должна перейти въ третій классъ. Первый классъ сосредоточивается въ рукахъ наиболѣе крупныхъ изъ среды капиталистовъ, второй классъ оказывается въ рукахъ крупной буржуазіи, люди же среднихъ достатковъ, которымъ, по мнѣнію Гнейста, надлежало бы составлять второй классъ, попадаютъ въ третій.

Реформа 1893-ьяго года и имѣетъ своей цѣлью до нѣкоторой степени ослабить плутократическій характеръ, свойственный прусской избирательной системѣ вообще, а послѣ реформы 1891-го года, въ особенности. Сущность реформы 1893-ьяго года заключается въ томъ, что освобожденные отъ налога счита

ются уплачивающими таковой и потому включаются въ число избирателей третьяго класса. Такимъ образомъ, избирательная система Пруссіи построена на началѣ всеобщаго избирательнаго права: всякій полноправный гражданинъ включается въ составъ избирателей третьяго класса. Кромѣ того, этому новому избирателю, т.е. лицу, не уплачивающему никакого налога, для увеличенія всей вообще налоговой суммы присчитывается фиктивный налогъ въ три марки. Какую цѣль преслѣдуетъ этотъ фиктивный трехъ-марочный налогъ ? Присчитывая каждому избирателю фиктивный налогъ, законодатель имѣлъ въ виду увеличить общую сумму прямого обложенія, уплачиваемаго даннымъ избирательнымъ округомъ. Благодаря тому, что эта сумма увеличивается, - увеличивается и каждая треть этой суммы и, въ частности, та треть, которая должна быть уплачиваема первымъ классомъ. А благодаря этому, оказывается возможнымъ нѣсколько избирателей изъ второго класса перевести въ первый; точно также, благодаря увеличенію налоговой трети, уплачиваемой вторымъ классомъ, нѣкоторые избиратели третьяго класса переводятся во второй, а третій классъ становится болѣе демократическимъ. Первый классъ теряетъ свой исключительно плутократическій характеръ: туда попадаютъи просто богатые люди; второй классъ приближается къ идеалу представительства среднихъ классовъ и, наконецъ, третій классъ является представителемъ наиболѣе демократическихъ и экономически зависимыхъ слоевъ общества.

Такова цѣль, которую преслѣдовала реформа 1893-ьяго года: общее избирательное право и ослабленіе плутократическаго характера избирательной системы посредствомъ признанія за каждымъ избирателемъ, не плательщикомъ налоговъ, фиктивнаго налога.

Чрезвычайно любопытно уяснить себѣ, въ какой мѣрѣ избирательная система, дѣйствующая въ Пруссіи, въ дѣйствительности утрачиваетъ свой плутократическій характеръ послѣ реформы 1893 года. Нужно сказать, что эта реформа оказалась совершенно безрезультатной. Благодаря тому процессу концентраціи капиталовъ въ немногихъ рукахъ, который вообще характеризуетъ экономическое развитіе промышленныхъ странъ, существующее въ Пруссіи избирательное право не только не утратило рѣзко выраженна-

го плутократическаго характера, не только не приблизилось къ тому идеалу, который рисовался Гнейсту, но все болѣе и болѣе отдаляется отъ него и пріобрѣтаетъ все болѣе плутократическій характеръ. Въ этомъ отношеніи любопытны слѣдующія статистическія данныя: въ Берлинѣ, напримѣръ, въ 1880-омъ году избирателей, составлявшихъ первый классъ, насчитывалось всего-на всего 2,20% всего числа избирателей. Избиратели второго класса составляли 10,10% общаго числа избирателей. Избирателей третьяго класса было 87,70%. Въ 1893-ьемъ году, наканунѣ реформы избирателей перваго класса оказывается только 0,3% общаго числа избирателей; ко второму классу относятся вмѣсто прежнихъ 10,10% только 3,7%; и 96% къ третьему классу. Затѣмъ происходитъ реформа 1893-ьяго года. И вотъ, въ 1899-омъ году, уже, слѣдовательно, послѣ реформы, мы видимъ такія цифры: въ первомъ классѣ % понижается съ 0,3% до 0,24%; во второмъ классѣ количество избирателей равняется 2,41%, - тоже пониженіе; наконецъ, всѣ остальные избиратели, т.е. около 97% даютъ избирателей третьяго класса.

Такимъ образомъ, болѣе, чѣмъ очевидно, что тотъ идеалъ, который рисовался Гнейсту, совершенно не осуществился на практикѣ.

Въ Берлинѣ въ 1893-ьемъ году въ 18-ти избирательныхъ округахъ въ первомъ классѣ былъ всего одинъ избиратель - онъ одинъ уплачивалъ треть общей суммы прямыхъ налоговъ, причитавшейся съ даннаго округа и онъ, слѣдовательно, назначалъ такое же количество выборщиковъ, какое избиралось тысячами и десятками тысячъ избирателей третьяго класса.

Въ какой мѣрѣ, дѣйствительно, мало соотвѣтствуетъ прусская избирательная практика тому представленію, что въ третьемъ классѣ принимаютъ участіе преимущественно трудовые классы, можно видѣть изъ того, что въ томъ же 1893-мъ году въ Пруссіи изъ девяти министровъ шесть вотировали въ третьемъ классѣ и только три - во второмъ.

Такимъ образомъ, эта система является плутократической въ такой степени, что дальше итти абсолютно некуда. Къ тому же въ Пруссіи дѣйствуетъ косвенная система выборовъ, слѣдовательно, вполнѣ естественная коалиція двухъ

первыхъ классовъ въ коллегіи выборщиковъ совершенно уничтожаетъ какое-либо вліяніе на результатъ выборовъ третьяго класса. Большинство голосовъ всегда составляется изъ первыхъ двухъ классовъ и, слѣдовательно, третій, т.е. наиболѣе демократическій классъ, лишается всякаго представительства.

Недаромъ Бисмаркъ назвалъ эту систему самой халкой изъ всѣхъ избирательныхъ системъ. Прусская трехъ-классная система является наглядныимъ и наиболѣе яркимъ выраженіемъ неравенства избирательнаго права, на ея примѣрѣ можно убѣдиться въ томъ, что одна всеобщность избирательнаго права ничего не опредѣляетъ и ничего не даетъ. Въ Пруссіи - всеобщее избирательное право, но, благодаря неравенству этого права, которое создается на почвѣ трехъ-классной системы, о демократическомъ характерѣ прусской избирательной системы не можетъ быть и рѣчи.

Такимъ же безспорнымъ примѣромъ неравной избирательной системы является, такъ называемая, система реальнаго представительства. Для того, чтобы избирательное право было равнымъ, необходима группировка избирателей по территоріальному началу, а система реальнаго представительства является протестомъ именно противъ территоріальной или числовой, что одно и то же, группировки избирателей.

У прусской трехъ-классной системы сторонниковъ въ наукѣ сравнительно мало. Кромѣ Гнейста я не сумѣю назвать хоть одного защитника этой системы. Даже такой консервативный политикъ, какъ Георгъ Мейеръ, рѣшительнѣйшимъ образомъ возстаетъ противъ нея. Въ отличіе отъ прусской трехъ-классной системы, система реальнаго представительства имѣетъ и въ современной литературѣ не мало чрезвычайно горячихъ и убѣжденныхъ защитниковъ, - я назову: Блюнчли, Зейделя, Бруніальти, Пренса и др.

Система реальнаго представительства противополагается системѣ представительства территоріальнаго. По мнѣнію сторонниковъ этой реальной системы, числовое представительство совершенно абсурдно. Берутъ, говорятъ они, группу людей, скажемъ, въ 10000 человѣкъ, среди которыхъ есть представители самыхъ противоположныхъ, взаимно исключающихъ другъ друга интересовъ, берутъ людей, которые ничего не имѣютъ между собою общаго, которые враждебны другъ другу, и говорятъ этимъ людямъ: выберите изъ вашей среды одного представителя, и этотъ представи -

тель будетъ вашимъ представителемъ, т.е. представителемъ и того капиталиста, и тѣхъ землевладѣльцевъ, которые входятъ въ составъ этой числовой группы. Такое представительство, по мнѣнію многихъ, является совершеннымъ абсурдомъ. Не можетъ быть сколько-нибудь реальнымъ представительство отъ числа. Число - это абстракція, у числа нѣтъ такого реальнаго интереса, который нуждался бы въ представительствѣ. Современное общество дифференцируется на отдѣльныя общественныя группы, - у этихъ отдѣльныхъ общественныхъ группъ имѣются свои особые соціальные интересы, не рѣдко противоположные и враждебные другъ другу. Для того, чтобы народное представительство являлось выразителемъ реальныхъ, дѣйствительно существующихъ въ странѣ интересовъ, необходимо, чтобы представленнымъ въ парламентѣ было не число, которое ничего не выражаетъ, а чтобы въ парламентѣ были представлены интересы, какъ реальныя явленія общественной жизни. Поэтому, по мнѣнію сторонниковъ реальнаго представительства, необходимо окончательно отбросить систему территоріальной, или числовой группировки избирателей. Каждый существующій въ странѣ соціальный интересъ долженъ быть соотвѣтственно, - вотъ тутъ то и ахиллесова пята этой системы: с о о т в ѣ т с т в е н н о ч е м у ж е ? - представленъ въ парламентѣ. На этомъ соотвѣтственномъ представительствѣ каждаго интереса и построена реальная система представительства.

Для того, чтобы судить о принципѣ реальнаго представительства, намъ необходимо обратиться къ разсмотрѣнію тѣхъ избирательныхъ системъ, которыя построены на томъ же принципѣ. Кромѣ нѣсколькихъ германскихъ мелкихъ государствъ, изъ государствъ болѣе крупныхъ, на этомъ началѣ строитъ свое дореформенное избирательное право Австрія (о дѣйствующемъ въ настоящее время въ Австріи избирательномъ правѣ рѣчь впереди). Нѣсколько словъ о дореформенной австрійской избирательной системѣ. Въ Австріи избирательный законъ, построенный на началѣ реальнаго представительства, издается въ 1873-ьемъ году. Затѣмъ законъ этотъ реформируется въ демократическомъ духѣ въ 1896-омъ году. Сущность избирательной системы въ томъ видѣ, въ какомъ она устанавливается въ въ 1873-ьемъ году заключается въ слѣдующемъ. Законъ 1873

года дѣлитъ всѣхъ избирателей на четыре куріи: первая курія - это курія крупныхъ землевладѣльцевъ, вторая курія - это курія городскихъ избирателей, третья - курія промышленныхъ палатъ и, наконецъ, четвертая - курія сельскихъ обывателей, сельская курія. Каждая изъ этихъ четырехъ курій имѣетъ совершенно самостоятельное представительство, каждая курія избираетъ своихъ народныхъ представителей. Курія крупныхъ землевладѣльцевъ представлена въ Рейхсратѣ 85-ю представителями, курія городскихъ избирателей посылаетъ въ Рейхсратъ 118 представителей, курія промышленныхъ палатъ - 21 и, наконецъ, сельская курія - 129 представителей. Въ 1896-омъ году къ этимъ четыремъ куріямъ присоединилась еще пятая курія, такъ называемая курія всеобщаго избирательнаго права. Въ эту курію входятъ всѣ безъ исключенія австрійскіе граждане, достигшіе 24 лѣтъ, проживше въ предѣлахъ избирательнаго округа не менѣе 6-ти мѣсяцевъ, отвѣчающіе всѣмъ требованіямъ индивидуальной избирательной способности, установленной въ законѣ. Эта пятая курія или курія всеобщаго избирательнаго права, посылаетъ 72-хъ представителей въ Рейхсратъ. Австрійская конституція представляетъ намъ типичный образецъ реальной системы представительства, и само собою понятно, что при такой системѣ избирательное право является не равнымъ. Въ пятую курію входятъ около 5.000.000 избирателей. Эти 5 милліоновъ избирателей избираютъ 72-хъ депутатовъ, - такимъ образомъ, одинъ депутатъ приходится на 70.000 избирателей. Первая курія обнимаетъ собою 5431 избирателей, которые посылаютъ 85 депутатовъ, при чемъ одинъ депутатъ приходится на 66 человѣкъ. Во второй куріи, куріи горожанъ, одинъ депутатъ приходится на 4193 избирателя. Наконецъ, на 12.290 избирателей приходится одинъ депутатъ въ сельской куріи.

Если мы обратимся къ анализу реальныхъ системъ представительства, то прежде всего бросается въ глаза извѣстная аналогія ихъ съ прежними учрежденіями сословно-представительнаго характера. И сословная группировка избирателей покоится всегда на реальномъ принципѣ, на предположеніи, что у каждаго сословія имѣются особые интересы, которые и должны быть особеннымъ образомъ представлены въ законодательномъ собраніи. Въ настоящее время каждый разъ, когда въ законодательствѣ мы встрѣчаемся съ сословной тенденціей, каждый разъ, когда избирательная система строится на сословномъ началѣ, обоснованіе

этихъ тенденцій и попытокъ является обоснованіемъ на почвѣ реальной системы представительства. Когда у насъ въ Россіи въ концѣ 80-хъ годовъ былъ поставленъ вопросъ о преобразованіи всесословнаго земства въ сословное, защитники сословнаго начала доказывали его необходимость ссылкой на реальное начало представительства.

Нѣтъ необходимости доказывать, что такое реальное представительство стоитъ въ противорѣчіи не только съ идеей представительства въ господствующемъ и общепризнанномъ пониманіи ея, но и съ идеей современнаго государства вообще.

Современная теорія народнаго представительства построена на томъ предположеніи, что депутатъ является не представителемъ тѣхъ лицъ или того округа, который его избралъ, а является представителемъ всего народа. Народное представительство разсматривается не какъ опредѣленная сумма представителей отдѣльныхъ мѣстъ и интересовъ, а какъ представительство народное. Само собою разумѣется, что фактически и въ настоящее время партійныя группировки, существующія въ современныхъ законодательныхъ собраніяхъ, носятъ въ значительной мѣрѣ классовой характеръ; между представителями отдѣльныхъ классовъ въ парламентѣ совершенно естественна и неустранима политическая борьба. Это существуетъ и теперь, когда народные представители не являются представителями отдѣльныхъ классовъ, когда въ дѣятельности своей имъ приходится считаться не только съ интересами опредѣленной группы, но точно также съ интересами всего избирательнаго округа. Если построить народное представительство на совершенно откровенномъ, строго и послѣдовательно проведенномъ началѣ представительства отдѣльныхъ соціальныхъ группъ - а этого именно и требуетъ реальная система представительства, - если каждый депутатъ будетъ разсматривать себя, какъ слугу опредѣленнаго узкаго, эгоистическаго интереса, то, само собой разумѣется, выработка тѣхъ компромиссовъ, которые являются необходимымъ условіемъ государственной жизни и въ которыхъ заключается послѣдняя цѣль государства, - нахожденіе какихъ-либо среднихъ рѣшеній - окажется еще болѣе труднымъ, чѣмъ въ настоящее время, потому что каждый депутатъ, какъ представитель опредѣленнаго узкаго, эгоистическаго или классового интереса, будетъ еще болѣе непримиримымъ, чѣмъ въ наши дни, ког-

да силою необходимости каждому представителю приходится считаться съ совокупностью разныхъ интересовъ, существующихъ въ округѣ, его посылающемъ и во всемъ народѣ.

Но оставимъ въ сторонѣ это соображеніе. Во всякомъ случаѣ несомнѣнно и ясно одно: всякая система реальнаго представительства является системой самаго неограниченнаго и необузданнаго избирательнаго произвола.

Въ Австріи дореформенный Рейхсратъ представляетъ интересы промышленныхъ палатъ и крестьянскаго населенія. Но развѣ это всѣ интересы, вообще существующіе въ современномъ обществѣ? А почему нѣтъ самостоятельнаго представительства рабочихъ или людей науки? Развѣ интересы науки не являются крупнымъ соціальнымъ интересомъ, и почему этотъ интересъ не нуждается въ самостоятельномъ представительствѣ? Еще болѣе произвольно исключеніе интересовъ рабочаго класса, а вѣдь рабочій классъ самостоятельнаго представительства въ австрійскомъ парламентѣ не имѣетъ.

Допустимъ, что можно составить схему всѣхъ интересовъ, нуждающихся въ самостоятельномъ представительствѣ, но какъ и чѣмъ опредѣлить соотвѣтствующее представительство каждаго интереса - въ какой мѣрѣ и въ какихъ размѣрахъ онъ долженъ быть представленъ? Цифры, установленныя австрійской избирательной системой, совершенно произвольны. Почему землевла - дѣльцы посылаютъ въ Рейхсратъ 85 представителей не больше и не меньше, а сельскіе обыватели посылаютъ 129 депутатовъ? На чемъ построены эти цифры и гдѣ тотъ масштабъ, которымъ можно было бы опредѣлить удѣльный вѣсъ и значеніе каждаго интереса въ отдѣльности? Само собой разумѣется, что вѣсъ и значеніе того или иного соціальнаго интереса не можетъ быть вообще опредѣленъ, если отказаться отъ числового принципа, а вѣдь отъ числового принципа реальная система представительства отказывается. Но кѣмъ же все-таки опредѣляется представительство отдѣльныхъ интересовъ? Опредѣляетъ его парламентъ, т.е. тотъ самый господствующій общественный классъ, который вырабатываетъ избирательную систему, и каждая система реальнаго представительства неизбѣжно будетъ построена такъ, что господствующій интересъ постарается зафиксировать свое преобладающее значеніе, а враждебные эму интересы окажутся обездо - ленными. Это совершенно естественно и неизбѣжно, иначе, разу-

мѣется, и быть не можетъ. Какъ только мы отступимъ отъ числового принципа, отъ территоріальной группировки, мы немедленно, естественно и необходимо вступимъ въ сферу того неограниченнаго произвола и усмотрѣнія, которые искажаютъ самое существо и идею народнаго предстаительства.

Во всякомъ случаѣ, я думаю, что сказаннаго достаточно для того, чтобы подчеркнуть и сдѣлать совершенно безспорнымъ положеніе: группировка избирателей должна быть территоріальной, - всякая группировка на почвѣ соціальнаго начала создаетъ неравенство избирательнаго права. Равенство избирательнаго права является такимъ же необходимымъ элементомъ демократичности его, какъ и всеобщность. Избирательное право можетъ быть всеобщимъ, но если оно, тѣмъ не менѣе, не равное, то, какъ это доказываетъ прусская избирательная система, не смотря на его всеобщность, избирательное право отдается въ руки сравнительно малочисленныхъ и наиболѣе сильныхъ въ экономическомъ и соціальномъ отношеніи элементовъ и, слѣдовательно, теряетъ свой демократическій характеръ.

Первое положеніе я считаю доказаннымъ.

Второе положеніе - требованіе равномѣрности избирательныхъ округовъ, настолько элементарно, что не нуждается въ особыхъ доказательствахъ. Территоріальное раздѣленіе избирателей должно быть построено на числовомъ принципѣ. Каждый избирательный округъ долженъ состоять изъ одинаковаго числа избирателей. Если мы распредѣлимъ избирательные округи такимъ образомъ, что въ одномъ округѣ будетъ насчитываться 200.000 избирателей, и онъ будетъ посылать одного депутата, а въ другомъ округѣ будетъ только 20.000 избирателей, которые посылаютъ тоже одного депутата, то совершенно ясно, что о равенствѣ избирательнаго права не можетъ быть и рѣчи.

Въ Англіи до тѣхъ поръ, пока англійское предстаительство носило рѣзко выраженный аристократическій характеръ, избирательная система была построена на безусловномъ отрицаніи числового начала. О какой-либо равномѣрности избирательныхъ округовъ въ старой Англіи не могло быть и рѣчи.

---

Гнилыя мѣстечки въ 5-6 человѣкъ имѣли право посылки представителей въ парламентъ въ то время, какъ новые многолюдные промышленные города не имѣли права на представительство въ палатѣ. Но, по мѣрѣ демократизаціи англійскихъ государственныхъ порядковъ, англичане приходятъ къ сознанію необходимости числового равенства избирательныхъ округовъ, и въ настоящее время англійскіе избирательные округи въ общемъ довольно равномѣрны: количество избирателей въ одномъ округѣ колеблется между 50-54 тысячами избирателей.

Въ Германіи, когда въ 1867-омъ году былъ изданъ избирательный законъ, построенный на началѣ всеобщаго избирательнаго права, въ основу распредѣленія страны на избирательные округи опять-таки былъ положенъ числовой принципъ. Было постановлено, что каждые 100.000 избирателей посылаютъ одного депутата и что каждый избирательный округъ долженъ состоять изъ 100.000 избирателей. Такъ оно, можетъ быть, и было сначала. Но со времени реформы 1867-го года по настоящее время прошло около 50 лѣтъ. Первоначальное количество избирателей въ округахъ значительнымъ образомъ измѣнилось и измѣнилось въ опредѣленномъ направленіи. Благодаря естественному ходу развитія экономической жизни, благодаря увеличенію городского населенія въ ущербъ сельскому, въ настоящее время городскіе округи стали гораздо болѣе и, наоборотъ, сельскіе округи значительно менѣе многолюдными. И тѣмъ не менѣе прежнее распредѣленіе страны на избирательные округи остается и по настоящее время не измѣненнымъ. Вслѣдствіе этого и получается такая аномалія, что въ Германіи нашихъ дней въ однихъ округахъ едва насчитывается 70 или да 60 тысячъ избирателей, а въ другихъ число избирателей доходитъ до 400 и даже до 500 тысячъ. Въ Берлинѣ, напр., нѣкоторые округи насчитываютъ оксло 500 тысячъ избирателей. Но не смотря на такое огромное количество избирателей, эти округи посылаютъ также одного члена парламента, какъ и какой-нибудь сельскій округъ, насчитывающій 60 или 70 тысячъ избирателей. Конечно, при такихъ условіяхъ о равенствѣ избирательнаго права не можетъ быть и рѣчи.

Съ другой стороны, отсутствіе перераспредѣленія избирательныхъ округовъ объясняется отнюдь не случайными причинами. Для существующаго режима эта неравномѣрность представляется

чрезвычайно желательной: сельскіе округи, по общему правилу, гораздо консервативнѣе городскихъ. Разумѣется, очень выгодно для существующаго режима, если 40.000 крестьянъ пошлютъ одного центровика, а 400.000 городскихъ обывателей - одного соціалъ-демократа. Въ Германіи искусственнымъ образомъ фиксируется серьезнѣйшее неравенство избирательныхъ округовъ и всѣ попытки перераспредѣленія ихъ не приводятъ ни къ чему. Для того, чтобы избирательное право являлось равнымъ, мало одного правильнаго распредѣленія страны на избирательные округи, необходима, кромѣ того, постоянная ревизія и пересмотръ этого распредѣленія, необходимо періодическое распредѣленіе округовъ.

Во Франціи Директоріальная конституція устанавливаетъ, что каждые десять лѣтъ должно быть производимо перераспредѣленіе избирательныхъ округовъ. Законъ 15-го марта 1849-го года требуетъ такого перераспредѣленія каждые пять лѣтъ.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ вмѣсто періодическаго перераспредѣленія избирательныхъ округовъ устанавливается нѣсколько иной порядокъ. Въ Голландіи, напримѣръ, вообще не опредѣляется количество народныхъ представителей, входящихъ въ составъ парламента. Избирательный законъ Голландіи указываетъ, что на каждые 45 тысячъ избирателей полагается одинъ депутатъ. Если въ данномъ округѣ количество населенія увеличивается на 45 тысячъ человѣкъ, то этотъ округъ получаетъ на одно депутатское мѣсто больше, чѣмъ онъ имѣлъ раньше. Но такой порядокъ, не фиксирующій составъ народнаго представительства, въ большихъ государствахъ совершенно невозможенъ. Само собой понятно, гораздо болѣе цѣлесообразно установить періодическое перераспредѣленіе округовъ. Это періодическое перераспредѣленіе должно быть производимо не въ административномъ, а въ законодательномъ порядкѣ. Впослѣдствіи, когда мы будемъ говорить объ исторіи избирательнаго права во Франціи, мы увидимъ, что именно во Франціи система административнаго перераспредѣленія округовъ привела къ вопіющимъ несправедливостямъ. Наполеоновская Франція характеризуется именно тѣмъ, что благодаря административному перераспредѣленію округовъ ей удалось подтасовать составъ народнаго представительства. Въ виду значительной важности перераспредѣленія округовъ, оно должно быть дѣломъ законодателя, а не правительства.

Наконецъ, третье начало, которое лежитъ въ основѣ, такъ называемаго, равнаго избирательнаго права, требуетъ, чтобы въ предѣлахъ избирательнаго округа у каждаго избирателя, было по одному голосу. Въ этомъ отношеніи начало равенства избирательнаго права категорическимъ образомъ отрицается, такъ называемой, системой плюральнаго голосованія. Сущность системы плюральнаго голосованія, которая въ свое время горячо защищалась Д.С. Миллемъ, заключается въ томъ, что хотя каждый гражданинъ имѣетъ право на участіе въ выборахъ, но степень участія каждаго въ отдѣльности индивида не одинакова. Въ зависимости отъ соціальнаго его значенія, ему предоставляется большая или меньшая доля участія въ выборахъ: одному лицу предоставляется одинъ голосъ, другому — два, а политическимъ сливкамъ страны предоставляется даже три голоса.

Съ системой плюральнаго голосованія мы встрѣчаемся въ Бельгіи, гдѣ въ 1896-омъ году осуществляется крупная избирательная реформа, которой вводится система всеобщаго избирательнаго права. Въ качествѣ корректива къ ней, подъ давленіемъ консервативныхъ и клерикальныхъ элементовъ, вводится плюральная система голосованія. Сущность бельгійской избирательной системы заключается въ слѣдующемъ: однимъ голосомъ обладаютъ въ Бельгіи всѣ вообще полноправные граждане, — всякій бельгіецъ, достигшій 25-ти лѣтняго возраста, прожившій въ теченіе одного года въ предѣлахъ избирательнаго округа, если онъ не устраняется отъ участія въ выборахъ въ силу какихъ-либо причинъ его индивидуальной неспособности, напримѣръ, вслѣдствіе состоянія подъ судомъ, опекой и т.д., имѣетъ одинъ голосъ. Одинъ дополнительный голосъ получаетъ гражданинъ, во-первыхъ, достигшій 35-ти лѣтняго возраста, женатый, или вдовый, имѣющій законныхъ дѣтей и платящій государству минимумъ 5 франковъ въ годъ квартирнаго налога; во-вторыхъ, всякій, кто достигъ 25-ти лѣтняго возраста и обладаетъ поземельной собственностью, цѣнностью не менѣе 2.000 франковъ, или же платитъ поземельнаго налога 48 франковъ, или же получаетъ ренту съ бельгійскихъ государственныхъ бумагъ или съ книжки бельгійской сберегательной кассы не менѣе 100 франковъ въ теченіе 2-хъ лѣтъ до выбора.

Эти два разряда избирателей пользуются двумя голосами. Два дополнительныхъ голоса (въ общемъ, значитъ, три) получаетъ гражданинъ, достигшій 25-ти лѣтняго возраста и имѣющій или дипломъ высшаго учебнаго заведенія или свидѣтельство объ окончаніи средне-учебнаго заведенія высшаго порядка, или же занимающій или занимавшій общественную или частную должность, требующую знаній, соотвѣтствующихъ, по крайней мѣрѣ, средне-учебному заведенію высшаго порядка. Никто не долженъ имѣть больше трехъ голосовъ.

Это и есть плюральная система голосованія въ томъ видѣ, въ какомъ она практикуется въ Бельгіи.

Доказывать, что эта система является системой неравнаго голосованія, представляется совершенно ненужнымъ, такъ какъ неравенство здѣсь на лицо. Но эта система является замаскированнымъ отрицаніемъ всеобщности избирательнаго права. Всѣ соображенія, которыя приводятся въ пользу плюральной системы, можно съ такимъ же успѣхомъ привести противъ всеобщаго избирательнаго права. Когда говорятъ, что нѣкоторая часть людей нашего общества - люди темные и необразованные, дикари современной цивилизаціи, то это можно говорить, какъ въ защиту плюральной системы, такъ и противъ всеобщаго избирательнаго права. Вся разница только въ томъ, что при цензовой системѣ часть гражданъ устраняется отъ участія въ выборахъ совершенно откровенно, , тогда какъ система плюральнаго голосованія является замаскированнымъ отрицаніемъ всеобщности избирательнаго права. Если предположить, что существуютъ взаимно противоположные общественные и групповые интересы, то намъ станетъ совершенно понятно, что никакой разницы нѣтъ, - дадимъ ли мы представителямъ одной группы по два голоса, а группѣ съ противоположными интересами по одному голосу, или же предоставимъ первой группѣ по одному голосу, а вторую группу совершенно лишимъ права участвовать въ выборахъ. Дать опредѣленное количество лишнихъ голосовъ представителямъ капиталистическаго класса, это совершенно то же, что отнять такое же количество голосовъ у представителей рабочаго класса. Ясно, что плюральная система является замаскированнымъ отрицаніемъ всеобщности избирательнаго права.

Этимъ мы и закончимъ разсмотрѣніе вопроса объ избирательномъ правѣ и перейдемъ теперь къ вопросу объ избирательной системѣ.

## В). И З Б И Р А Т Е Л Ь Н А Я  С И С Т Е М А.

Современная теорія избирательнаго права различаетъ двѣ избирательныя системы: а) мажоритарную систему, - и противоположную, совершенно отъ нея отличную, в) пропорціональную систему. Сущность мажоритарной системы заключается въ томъ, что выборы производятся большинствомъ голосовъ, т.е. въ каждомъ избирательномъ округѣ народный представитель или депутатъ посылается большинствомъ, меньшинство же въ предѣлахъ каждаго избирательнаго округа остается не представленнымъ въ законодательномъ собраніи. Въ отличіе отъ этой системы, пропорціональная система отказывается отъ принципа большинства при выборахъ. Пропорціональная система исходитъ изъ убѣжденія, что въ законодательномъ собраніи должно быть представлено не только большинство, но и меньшинство страны. Каждая группа, сколько нибудь значительная по количеству входящихъ въ нее избирателей, должна быть представлена соотвѣтствующимъ числомъ депутатовъ въ законодательномъ собраніи. Законодательное собраніе должно представлять изъ себя политическую карту, - разумѣется, въ уменьшенномъ масштабѣ, - страны, на которой отразилась бы политическая группировка ея населенія.

О пропорціональной системѣ рѣчь впереди. Сначала познакомимся ближе съ господствующей мажоритарной системой.

### а) МАЖОРИТАРНАЯ СИСТЕМА.

Мажоритарная система встрѣчается на практикѣ въ различныхъ модификаціяхъ. Познакомимся съ наиболѣе важными изъ нихъ, существующими повсемѣстно.

Въ современномъ избирательномъ правѣ выборы при мажоритарной системѣ бываютъ прямыми или косвенными, т.е. избиратели либо выбираютъ непосредственно депутатовъ въ законода -

тельное собраніе, либо они избираютъ только выборщиковъ, а эти послѣдніе уже избираютъ депутатовъ; далѣе, выборы могутъ быть либо единоличные или индивидуальные, либо выборами по спискамъ: въ первомъ случаѣ избирательный округъ посылаетъ одного депутата, во второмъ - нѣсколькихъ; наконецъ, самая подача голосовъ можетъ быть производима или закрытымъ или открытымъ голосованіемъ. Таковы наиболѣе существенныя модификаціи господствующей въ настоящее время мажоритарной системы.

Для того, чтобы познакомиться съ этой системой, необходимо остановиться, прежде всего, на разсмотрѣніи вопроса о прямыхъ и косвенныхъ выборахъ.

Какъ уже указано выше, подъ прямыми выборами понимается такая избирательная система, при которой избиратели непосредственно выбираютъ членовъ законодательнаго собранія. Подъ системой косвенныхъ выборовъ понимается такая система, при которой избиратели непосредственно участвуютъ только въ избраніи выборщиковъ, а эти выборщики, довѣренныя лица избирателей, выбираютъ депутатовъ или членовъ законодательнаго собранія. Такимъ образомъ, при системѣ прямыхъ выборовъ существуютъ избиратели, съ одной стороны, и избранные - съ другой; при системѣ косвенныхъ выборовъ существуютъ промежуточныя инстанціи - одна или нѣсколько, въ зависимости отъ того, являются ли косвенные выборы двухстепенными или трехстепенными, или многостепенными. При системѣ двухстепенныхъ выборовъ избиратели выбираютъ выборщиковъ, а выборщики избираютъ членовъ законодательнаго собранія. При системѣ трехстепенныхъ выборовъ избираются, прежде всего, уполномоченные, затѣмъ эти уполномоченные избираютъ выборщиковъ, а уже эти послѣдніе выбираютъ членовъ законодательнаго собранія. На практикѣ система косвенныхъ выборовъ имѣетъ характеръ, главнымъ образомъ, двухстепенный. Но мы встрѣчаемъ системы и многостепенныхъ выборовъ. Любопытнымъ образцомъ такой системы можетъ служить, напримѣръ, русская избирательная система. Выборы членовъ Государственной Думы отъ крестьянъ являются четырехстепенными выборами. Крестьяне непосредственно выбираютъ десятидворныхъ волостного схода, десятидворные выбираютъ уполномоченныхъ отъ волостныхъ сходовъ; уѣздные съѣзды уполномоченныхъ избираютъ выборщиковъ отъ крестьянъ и, наконецъ, выборщики отъ

крестьянъ, въ составѣ губернскихъ избирательныхъ собраній, участвуютъ вмѣстѣ съ выборщиками отъ другихъ курій въ избраніи членовъ Государственной Думы отъ данной губерніи.

Но, какъ я уже указалъ, поскольку мы встрѣчаемся въ современныхъ избирательныхъ системахъ съ косвенными выборами, они имѣютъ преимущественно двухстепенный характеръ.

Если мы обратимся къ разсмотрѣнію современныхъ законодательствъ, то мы должны притти къ тому заключенію, что господствующей избирательной системой является система прямыхъ выборовъ. Такъ было далеко не всегда. Въ исторіи развитія избирательнаго права можно отмѣтить двѣ эпохи: до 1848-го года и послѣ него. До 1848-го года въ различныхъ законодательствахъ, несомнѣнно, преобладала система выборовъ косвенныхъ. Напротивъ, съ 1848-го года мы встрѣчаемся съ рѣшительнымъ преобладаніемъ противоположной системы, системы прямыхъ выборовъ. Въ настоящее время съ косвенными выборами мы встрѣчаемся сравнительно рѣдко: въ Пруссіи, въ немногихъ небольшихъ государствахъ, входящихъ въ составъ Германской имперіи, въ Норвегіи, въ Швеціи, Румыніи и, до послѣдней реформы, въ Австріи. Въ огромномъ большинствѣ современныхъ государствъ существуетъ система прямыхъ выборовъ.

Если мы обратимся къ литературѣ разсматриваемаго вопроса, то мы должны будемъ констатировать, что огромнѣйшее большинство писателей и публицистовъ въ настоящее время высказывается самымъ рѣшительнымъ образомъ противъ системы косвенныхъ выборовъ въ пользу системы прямыхъ. Изъ защитниковъ косвенныхъ выборовъ могу назвать Зибеля (Sybel), Френсдорфа (Frensdorff) и еще раньше въ защиту косвенныхъ выборовъ выступалъ Токвиль. Наоборотъ, система прямыхъ выборовъ защищается цѣлымъ рядомъ публицистовъ, какъ германской, такъ и другихъ націй: Моль (Mohl), Вайцъ (Waitz), Шеффле (Schaeffle), Веджготъ (Bagehot), Benaist и др.

Обратимся къ разсмотрѣнію той аргументаціи, которая обыкновенно приводится въ защиту косвенныхъ выборовъ. Обыкновенно, сторонники косвенныхъ выборовъ въ защиту этой системы указываютъ на то что при такъ называемой косвенной системѣ выборовъ составъ народнаго представительства являются болѣе высокимъ по своему культурному и, въ частности, по своему политическому уровню. Система косвенныхъ вы-

боровъ является не чѣмъ инымъ какъ системой двойной дистилляціи, двойной вытяжки народной воли. Съ одной стороны, избиратели выбираютъ выборщиковъ, конечно, лучшихъ людей, а съ другой - выборщики, сами по себѣ лучшіе люди, избираютъ въ члены законодательнаго собранія лучшихъ изъ своей среды; такимъ образомъ, члены законодательныхъ собраній при этой системѣ являются лучшими изъ лучшихъ. Само собою разумѣется, что такіе выборы обезпечиваютъ высокій составъ законодательныхъ собраній: выборщики гораздо болѣе способны сознательнѣе отнестись къ выборамъ, нежели вся народная масса.

Подобная аргументація была выдвинута и обоснована Токвилемъ. Токвиль доказывалъ правильность этой аргументаціи ссылкой на Сенатъ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Онъ сравнивалъ Сѣверо-Американскій Сенатъ съ Палатой народныхъ представителей. Сенатъ Сѣверо-Американской федераціи, по мнѣнію Токвиля, построенъ на началѣ косвенныхъ выборовъ, потому что онъ состоитъ изъ представителей отъ легислатуръ отдѣльныхъ штатовъ, - по два представителя отъ каждаго штата. Народъ избираетъ членовъ законодательныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ, а эти законодательныя собранія, въ роли выборщиковъ, избираютъ сенаторовъ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Такимъ образомъ, здѣсь, по мнѣнію Токвиля, мы имѣемъ дѣло съ системой косвенныхъ выборовъ, а то значеніе, какое имѣетъ Сенатъ въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, то уваженіе, которымъ онъ пользуется въ общественномъ мнѣніи, тѣ несомнѣнныя преимущества, которыя характеризуютъ Сенатъ по сравненію съ Палатой народныхъ представителей и, наконецъ, тотъ совершенно неоспоримый фактъ, что наиболѣе выдающіеся политическіе дѣятели страны находятся въ Сенатѣ, - всѣ эти обстоятельства заставляютъ Токвиля утверждать, что система косвенныхъ выборовъ, благодаря двойной дистилляціи народной воли, обезпечиваетъ лучшій составъ представительныхъ собраній, нежели противоположная система прямыхъ выборовъ.

Необходимо замѣтить, что аргументація Токвиля, поскольку она имѣетъ дѣло съ американскимъ Сенатомъ, представляется по самому существу своему мало убѣдительной, потому что выборы Сената въ Сѣверной Америкѣ только съ извѣстной натяжкой можно назвать косвенными выборами. Во всякомъ случаѣ, тотъ порядокъ, которымъ избираются сенаторы Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, для, такъ называемыхъ, косвенныхъ выборовъ ти-

пическимъ названъ быть не можетъ. Типическимъ для косвенныхъ выборовъ является слѣдующій порядокъ: избраніе членовъ законодательнаго собранія производится коллегіей выборщиковъ, спеціально избираемыхъ для выборовъ депутатовъ въ законодательное собраніе. Выборщики при системѣ косвенныхъ выборовъ - это спеціальная избирательная коллегія, которая должна только избрать депутатовъ въ представительное учрежденіе страны, и больше ничего. Когда эта функція исполнена, коллегія выборщиковъ прекращаетъ свое существованіе. Наоборотъ, поскольку дѣло идетъ о выборахъ Сената Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, тамъ эти выборы производятся не коллегіей выборщиковъ, а опредѣленными представительными учрежденіями, имѣющими длительный и постоянный характеръ, именно, законодательными собраніями, или легислатурами отдѣльныхъ штатовъ. Такимъ образомъ, если даже предположить, что, дѣйствительно, законодатели отдѣльныхъ штатовъ представляютъ значительно большія гарантіи разумности и осторожности при производствѣ выборовъ, чѣмъ рядовые избиратели, то это, въ концѣ концовъ, еще не значитъ, что такія же гарантіи представляются коллегіей выборщиковъ, т.е. лицъ, спеціально избранныхъ для избранія депутатовъ.

Независимо отъ указаннаго, надо сказать, что по самому своему характеру Сѣверо-Американскій Сенатъ представляетъ такія особенности, благодаря которымъ порядокъ производства выборовъ въ Сенатъ, становится совершенно не типичнымъ. Нужно помнить, что Сенатъ въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ построенъ на федеративномъ началѣ; Сенатъ разсматривается каждымъ въ отдѣльности штатомъ, какъ гарантія и оплотъ политической самостоятельности штата, поэтому каждый штатъ въ лицѣ своей легислатуры чрезвычайно заинтересованъ въ томъ, чтобы представители отъ штата принадлежали къ первостепеннымъ политическимъ силамъ отдѣльныхъ штатовъ. И именно поэтому выборы въ Сенатъ производятся съ большой осторожностью и тщательностью. Быть сенаторомъ въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ - значитъ достигнуть предѣла политической карьеры. Обыкновенно - и это установившійся узусъ - въ Сенатъ избираются лица, уже продѣлавшіе болѣе или менѣе продолжительную политическую карьеру, и избраніе такого лица сенаторомъ является вѣнцомъ его продолжительной и многолѣтней политической дѣятельности.

При такихъ условіяхъ, само собою разумѣется, что Сенатъ собираетъ въ свои стѣны наиболѣе выдающіеся элементы американскаго политическаго общества. Но, повторяю еще разъ, - всѣ эти особенности исключаютъ возможность аналогіи между Сѣверо-Американскимъ Сенатомъ и представительными собраніями другихъ государствъ.

Если же, оставивъ въ сторонѣ вопросъ объ американскомъ Сенатѣ, обратимся къ выясненію вопроса о вліяніи системы косвенныхъ выборовъ на составъ представительныхъ собраній, то можно придти къ результатамъ и выводамъ, діаметрально противоположнымъ тѣмъ, къ которымъ приходятъ защитники косвенной системы выборовъ. Еще въ свое время, на Франкфуртскомъ сеймѣ, Вайцъ, докладчикъ спеціальной комиссіи, назначенный для выработки проекта основного закона, не безъ основанія доказывалъ, что система косвенныхъ выборовъ не только не гарантируетъ лучшаго, въ качественномъ отношеніи, состава законодательнаго собранія, но даже понижаетъ его. И почему - понять не трудно.

Что происходитъ при системѣ косвенныхъ выборовъ? При системѣ косвенныхъ выборовъ, - возьмемъ для простоты единоличные выборы: разсужденіе нисколько не мѣняется, если предположить и систему выборовъ по спискамъ, - избирательные округа дѣлятся на мелкіе избирательные участки; каждый такой избирательный участокъ, по самому существу, весьма незначительныхъ размѣровъ, каждая, такъ сказать, колокольня выбираетъ своего выборщика. Выборщики, избранные мѣстными колокольнями, собираются въ коллегію выборщиковъ и выбираютъ, въ свою очередь, изъ своей среды члена законодательнаго собранія. Каковъ характеръ этихъ выборовъ при системѣ косвенныхъ выборовъ? Разъ, дѣйствительно, выборщики посылаются отъ мѣстной колокольни, разъ мелкіе избирательные участки совершенно независимо другъ отъ друга посылаютъ въ коллегію выборщиковъ своего выборщика, то очевидно, этотъ выборщикъ является, въ большинствѣ случаевъ, мѣстнымъ вліятельнымъ лицомъ, сумѣвшимъ заслужить популярность въ сравнительно небольшомъ и узкомъ кругѣ мѣстныхъ избирателей; это - мѣстная политическая знаменитость, какой-нибудь мѣстный политиканъ, быть можетъ, мѣстный кулакъ, который пользуется вліяніемъ на сравнительно незначительный кругъ избирателей. Эти мѣстныя знаменито -

сти собираются въ коллегію выборщиковъ и уже изъ своей среды посылаютъ въ парламентъ одного изъ тѣхъ мѣстныхъ политикановъ, которыхъ никто не знаетъ въ округѣ, кромѣ ничтожной группы избирателей его колокольни. При системѣ прямыхъ выборовъ, разумѣется, избирательный округъ также дѣлится на избирательные участки - весь избирательный округъ долженъ послать одного - при системѣ единоличныхъ выборовъ, или нѣсколькихъ депутатовъ при системѣ выборовъ по спискамъ. Этимъ депутатомъ можетъ быть лишь такое лицо, которое извѣстно по тѣмъ или инымъ причинамъ всѣмъ избирателямъ или большинству избирателей даннаго округа. Это можетъ быть въ двухъ случаяхъ: какъ въ томъ, когда это лицо рѣзко выдѣляется изъ окружающей среды и потому пріобрѣтаетъ большую извѣстность среди широкаго круга избирателей, такъ и въ томъ, когда это лицо рекомендуется политической партіей, которая пользуется большимъ уваженіемъ среди избирателей даннаго округа. Даже въ этомъ послѣднемъ случаѣ это лицо стоитъ неизмѣримо выше того мѣстнаго политикана, который неизбѣжно проходитъ въ представительное собраніе при системѣ косвенныхъ выборовъ, потому что каждая партія заинтересована въ томъ, чтобы выставить въ кандидаты такого человѣка, который, дѣйствительно, является и наиболѣе вліятельнымъ, и наиболѣе выдающимся въ интеллектуальномъ и политическомъ отношеніи лицомъ даннаго политическаго теченія. При такихъ условіяхъ говорить о томъ, что система косвенныхъ выборовъ повышаетъ качественный уровень представительныхъ собраній, не приходится.

Оставляя въ сторонѣ этотъ единственный аргументъ, который приводятъ въ защиту косвенныхъ выборовъ, необходимо указать цѣлый рядъ другихъ аргументовъ, которые самымъ рѣшительнымъ образомъ говорятъ противъ этой системы и въ пользу прямыхъ выборовъ.

Въ числѣ этихъ аргументовъ необходимо на первое мѣсто поставить указаніе на то, что система косвенныхъ выборовъ ослабляетъ, если не уничтожаетъ совсѣмъ, ту необходимую связь которая существуетъ и должна существовать между избирателями, съ одной стороны, и народными представителями - съ другой Тамъ, гдѣ существуетъ система прямыхъ выборовъ, каждый членъ законодательнаго собранія представляетъ непосредственно группу пославшихъ его избирателей. Между избирателями и депутата-

ми существуетъ непосредственная связь. Эта связь прерывается существованіемъ опредѣленной коллегіи выборщиковъ, избирающихъ членовъ законодательнаго собранія. Передъ кѣмъ отвѣтственны депутаты при системѣ косвенныхъ выборовъ? Предъ избирателями? Но вѣдь избиратели выбираютъ только выборщиковъ, а не самихъ депутатовъ. Передъ выборщиками? Но выборщики не существуютъ: они, сдѣлавъ свое дѣло, исчезаютъ со сцены политической жизни. Основной принципъ представительнаго строя, требующій во всякомъ случаѣ подотчетности народныхъ представителей по отношенію къ избирателямъ - конечно, не въ смыслѣ юридической отвѣтственности, - разсматривающій избирателей, какъ первичную коллегію и первичный органъ, а депутата, какъ органъ вторичный, какъ органъ органа, совершенно упраздняется системой косвенныхъ выборовъ.

Необходимо, далѣе, указать на то, что при системѣ косвенныхъ выборовъ совершенно естественно и неизбѣжно среди широкихъ классовъ населенія падаетъ интересъ къ выборамъ. Вѣдь одно дѣло, если мнѣ приходится высказываться по вопросу, кому быть представителемъ въ законодательномъ собраніи, и совершенно другое, когда мнѣ приходится выбирать только выборщиковъ, которые уже сами будутъ участвовать въ выборѣ депутатовъ даннаго округа. Въ первомъ случаѣ я подаю голосъ за человѣка, который, по моему мнѣнію, будетъ хорошо защищать мои интересы и интересы той общественной группы, къ которой я принадлежу. Во второмъ случаѣ, выбирая выборщиковъ, я могу оказать только косвенное вліяніе на окончательный результатъ выборовъ. И избирательная статистика неопровержимо доказываетъ, что тотъ избирательный абсентеизмъ, который, вообще говоря, является печальнымъ явленіемъ въ жизни представительныхъ государствъ, достигаетъ огромнѣйшихъ размѣровъ при системѣ косвенныхъ выборовъ. Георгъ Мейеръ указываетъ, что въ то время, какъ при системѣ прямыхъ выборовъ участвуетъ въ выборахъ около 70% избирателей, при системѣ косвенныхъ выборовъ участвуетъ около 20%, при чемъ этотъ процентъ иногда понижается до 10%. Это совершенно естественно, потому что на почвѣ косвенныхъ выборовъ большого интереса къ выборамъ и не можетъ быть.

Наконецъ, необходимо указать, какъ на существенный недостатокъ системы косвенныхъ выборовъ, на то совершенно без-

спорное обстоятельство, что этой системой сплошь и рядомъ искажаются самые результаты выборовъ. При системѣ косвенныхъ выборовъ меньшинству весьма и весьма часто удается одержать побѣду надъ большинствомъ. И члены, избранные отъ отдѣльнаго округа въ законодательное собраніе, далеко не всегда при системѣ косвенныхъ выборовъ представляютъ дѣйствительное большинство избирателей, участвовавшихъ въ выборахъ.

Поясню сказанное примѣромъ, - для большей ясности школьнымъ примѣромъ, который характеризуетъ тотъ недостатокъ косвенныхъ выборовъ, о которомъ идетъ рѣчь. Представимъ себѣ избирательный округъ, въ которомъ числится 2.000 избирателей. Этотъ округъ дѣлится на 20 избирательныхъ участковъ по 100 избирателей въ каждомъ. Каждый участокъ избираетъ двухъ выборщиковъ. Далѣе, представимъ себѣ, что въ этомъ избирательномъ округѣ идетъ борьба между партіей А и партіей В. Въ одиннадцати участкахъ партія А получаетъ по 51 голосу, а партія В по 49 голосовъ. Въ девяти участкахъ партія А совершенно не представлена, партія же В получаетъ всѣ 100 голосовъ въ каждомъ изъ этихъ девяти избирательныхъ участковъ. Результаты выборовъ: партія А получила всего по 51 голосу въ 11-ти участкахъ, стало быть всего 561 голосъ; партія А посылаетъ по два выборщика отъ каждаго участка, слѣдовательно, всего 22 выборщика. Партія В получила: въ 11-ти участкахъ по 49 голосовъ и въ 9-ти участкахъ по 100 голосовъ, всего она получила 1439; она посылаетъ 18 выборщиковъ, и они выбираютъ члена представительнаго собранія. Такъ какъ партія А насчитываетъ въ своихъ рядахъ 22 выборщика, а партія В только 18, то побѣдила, конечно, партія А. А между тѣмъ, за партію А подано всего 561 голосъ, а за партію В - 1439 голосовъ. Слѣдовательно, партія, получившая въ три раза больше голосовъ, оказывается побѣжденной, а побѣждаетъ партія, получившая незначительное, по сравненію съ первой, количество голосовъ.

Для того, чтобы покончить съ разсмотрѣніемъ вопроса о предпочтительности системы прямыхъ выборовъ по сравненію съ системой косвенныхъ выборовъ, необходимо указать, что система косвенныхъ выборовъ, при сколько-нибудь развитой партійной жизни въ странѣ, при интересѣ избирателей къ дѣятельности представительныхъ учрежденій оказывается фактиче-

ски неосуществимой и сводится къ пустой формальности. Тамъ, гдѣ политическая жизнь развита, гдѣ избиратели дѣйствительно, проявляютъ активный интересъ къ политической жизни страны, эта косвенная система выборовъ превращается въ прямую систему. Прекрасной иллюстраціей къ этому можетъ служить порядокъ избранія президента Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Какъ извѣстно, избраніе президента Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ построено на началѣ косвенныхъ выборовъ. Каждый въ отдѣльности штатъ избираетъ опредѣленное количество выборщиковъ, а именно, столько выборщиковъ, сколько онъ посылаетъ членовъ въ обѣ палаты федеральной легислатуры: въ Сенатъ и Палату народныхъ представителей. Эти выборщики собираются вмѣстѣ и уже они избираютъ президента Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Система выборовъ - несомнѣнно косвенная, но на практикѣ, - объ этомъ свидѣтельствуетъ опытъ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, - эта система превращается въ систему прямыхъ выборовъ, потому что, когда населеніе избираетъ выборщиковъ, оно избираетъ ихъ спеціально на тотъ предметъ, чтобы они подали свои голоса за опредѣленное, впередъ намѣченное лицо, за представителя той или иной партіи. Поэтому, когда можно опредѣлить, кто избранъ въ выборщики, путемъ простого ариѳметическаго расчета можно опредѣлить, кто будетъ президентомъ. Система косвенныхъ выборовъ превращается въ систему выборовъ прямыхъ.

Опытъ такого же превращенія, такъ называемой, косвенной системы въ прямую былъ сдѣланъ и у насъ въ Россіи въ теченіи весьма кратковременнаго и ненормальнаго функціонированія нашего молодого народнаго представительства. Въ Россіи до закона 3-го іюня, который ввелъ въ нѣкоторыхъ городахъ систему прямыхъ выборовъ, господствовала повсемѣстно система косвенныхъ выборовъ. Въ Петербургѣ, напримѣръ, избиралось опредѣленное количество выборщиковъ, и они уже назначали шесть членовъ Государственной Думы. Но избиратели прекрасно знали, что голосуя за выборщиковъ, принадлежащихъ къ опредѣленной политической партіи, они избирали фактически не выборщиковъ, а будущихъ членовъ Государственной Думы, напередъ намѣченныхъ этой партіей. Такимъ образомъ, и здѣсь система косвенныхъ выборовъ въ существѣ дѣла ничѣмъ не отличается отъ системы прямыхъ выборовъ.

Послѣ всего сказаннаго предпочтительность системы пря-

мыхъ выборовъ передъ системой косвенныхъ представляется безспорной.

Переходимъ къ разсмотрѣнію слѣдующей модификаціи мажоритарной системы, - къ вопросу объ единоличныхъ или индивидуальныхъ выборахъ и выборахъ по списку.

Подъ индивидуальными выборами мы понимаемъ такую систему, при которой каждый избирательный округъ посылаетъ одного депутата въ парламентъ. Вся страна дѣлится, слѣдовательно, на такое количество избирательныхъ округовъ, сколько членовъ, входящихъ въ составъ представительнаго собранія страны. При системѣ выборовъ по спискамъ страна дѣлится на сравнительно, небольшое количество болѣе или менѣе значительныхъ избирательныхъ округовъ и каждый округъ посылаетъ не одного депутата, а списокъ депутатовъ, т.е. столько членовъ представительнаго собранія, сколько приходится на его долю.

Вопросъ о преимуществахъ той или иной системы въ политической литературѣ остается до настоящаго времени спорнымъ, и нужно сказать, что и въ пользу той и въ пользу другой системы обыкновенно приводятся аргументы совершенно правильные, противъ которыхъ трудно возражать. И въ томъ видѣ, въ какомъ этотъ вопросъ дебатируется въ настоящее время, оказывается, что въ концѣ концовъ задача сводится къ взвѣшиванію противоположныхъ аргументовъ и къ опредѣленію того, какіе изъ нихъ являются наиболѣе серьезными, болѣе правильными, имѣющими болѣе рѣшающій характеръ.

И съ той и съ другой стороны выдвигаются соображенія отнюдь не принципіальнаго свойства, а соображенія цѣлесообразности. Что касается единоличныхъ выборовъ, то противъ нихъ сплошь и рядомъ приводится слѣдующій аргументъ: указываютъ, что при этой системѣ страна неизбѣжно дѣлится на сравнительно мелкіе избирательные округа, каждый изъ которыхъ посылаетъ по одному депутату, при небольшомъ же объемѣ избирательныхъ округовъ усиливаются мѣстныя вліянія на членовъ законодательныхъ собраній, вліянія, которыя не могутъ быть признаны желательными съ точки зрѣнія правильнаго функціонированія представительнаго учрежденія. Въ избирательной платформѣ пріобрѣтаютъ доминирующее значеніе мѣстные интересы, и сколько нибудь широкая постановка государственныхъ задачъ встрѣчаетъ въ этомъ почти непреодолимое препятствіе. При системѣ единоличныхъ выборовъ, при мелкихъ избирательныхъ округахъ

для депутатовъ важнѣе мѣстные интересы, а не широкія государственныя задачи. Эти задачи чужды большинству мелкихъ избирательныхъ округовъ.

Указываютъ, далѣе, на то, что при системѣ единоличныхъ выборовъ неизбѣжно возникаетъ значительная дробность партійныхъ элементовъ въ законодательномъ собраніи. Весьма распространено мнѣніе - и, какъ мы это увидимъ, оно сыграло большую роль въ исторіи избирательнаго права, - что при системѣ единоличныхъ выборовъ не могутъ возникнуть и сложиться прочныя сплоченныя, крупныя по размѣрамъ и значительныя по своему вліянію на избирателей политическія партіи. А вѣдь существованіе такихъ партій является необходимымъ условіемъ правильнаго функціонированія парламентаризма.

Съ другой стороны, противъ системы выборовъ по спискамъ приводятся аргументы, въ извѣстной убѣдительности которыхъ сомнѣваться также нельзя. Указываютъ, что при этой системѣ чрезмѣрно и искусственно усиливается вліяніе партійныхъ организацій. Разъ въ данномъ государствѣ практикуется система выборовъ по спискамъ, разъ избирательные округа довольно значительны, а количество избирателей въ нихъ чрезвычайно велико, - кто же составляетъ эти списки? - Опредѣленные партійные комитеты. Избиратель, въ большинствѣ случаевъ, не знающій всѣхъ кандидатовъ списка, вынужденъ слѣпо повиноваться этимъ партійнымъ комитетамъ, состоящимъ изъ людей не всегда безупречныхъ въ политическомъ, а иногда и въ нравственномъ отношеніи. Такое чрезмѣрное усиленіе партійнаго вліянія представляется существеннымъ недостаткомъ системы избранія по спискамъ.

Равнымъ образомъ, необходимо признать недостаткомъ этой системы - сравнительно небольшую сознательность избирателя въ дѣлѣ осуществленія имъ своего избирательнаго права. Каждый въ отдѣльности избиратель можетъ намѣтить опредѣленное лицо, которое онъ желалъ бы имѣть представителемъ своихъ интересовъ и интересовъ той группы или класса, къ которому онъ принадлежитъ. Но когда приходится намѣтить рядъ кандидадовъ, онъ сознательно сдѣлать этого не можетъ; онъ естественно и необходимо превращается въ „голосующую скотину".

---

„ТЕОРІЯ КОНСТИТУЦІОННАГО ГОСУДАРСТВА. Проф. В.М.ГЕССЕНЪ. Изданіе Кассы Взаимопомощи при СПБ. Политехн: Институтѣ. Литографія Трофимова. Листъ 11-ый. Мохайская 3.

Взвѣсить, оставаясь на почвѣ этихъ аргументовъ, на какой сторонѣ больше плюсовъ и на какой сторонѣ больше минусовъ, однимъ словомъ, рѣшить вопросъ о томъ, какая изъ этихъ двухъ системъ предпочтительнѣе, представляется дѣломъ весьма труднымъ. Этой трудностью рѣшенія вопроса и неопредѣленностью проблемы объясняются постоянныя колебанія отдѣльныхъ избирательныхъ системъ, между началомъ единоличности выборовъ, съ одной стороны, и началомъ выборовъ по спискамъ, съ другой. Въ этомъ отношеніи чрезвычайно поучительна исторія избирательнаго права во Франціи. Французскіе законодатели бросаются отъ одной системы къ другой. То имъ кажется, что нѣтъ ничего лучше системы единоличныхъ выборовъ, и они проводятъ соотвѣтствующій законъ; но проходятъ два-три года - они разочаровываются въ немъ и вводятъ выборы по спискамъ; по прошествіи нѣсколькихъ лѣтъ и эта система оказывается неудовлетворительной и избирательный законъ возвращается къ системѣ единоличныхъ выборовъ и т.д. и т.д. Конституція Конвента 1793 года вводитъ индивидуальные выборы. Директоріальная конституція (1795 г.), наоборотъ, устанавливаетъ систему выборовъ по спискамъ, но въ 1820 году издается новый законъ, который, по крайней мѣрѣ, отчасти, т.е. въ нѣкоторыхъ избирательныхъ округахъ, вводитъ систему индивидуальныхъ выборовъ. Іюльская монархія (конституція 1830года) возстановляетъ индивидуальные выборы во всей странѣ.Въ 1848 году - выборы по спискамъ. Въ Наполеоновскую эпоху снова вводятся единоличные выборы. Въ 1871 году во время выборовъ въ Національное собраніе практикуется система выборовъ по спискамъ. Въ 1875 году издается законъ о возстановленіи индивидуальныхъ выборовъ, рѣшительнымъ противникомъ которыхъ является Гамбетта, полагающій, что дробность политическихъ партій объясняется системой единоличныхъ выборовъ. Желая организовать крупную республиканскую партію, Гамбетта считаетъ необходимымъ замѣнить систему единоличныхъ выборовъ системой выборовъ по спискамъ. Попытка его не удается и вызываетъ паденіе кабинета. Но въ 1885 году его преемнику удается провести законъ, которымъ Франція возвращается къ системѣ избранія по спискамъ. По закону 1885 года выборы происходятъ по департаментамъ. Департаментъ на каждые 70.000 жителей посылаетъ одного депутата.Эта система выборовъ по спискамъ совершенно неожиданно обнаруживаетъ весьма существенный недостатокъ. Во время извѣстной агитаціи, связанной съ именемъ Буланжа, оказывается, что система вы-

бсровъ по спискамъ ; пріурочивающая выборы къ департаментамъ, чрезвычайно облегчаетъ агитацію этого исключительнаго по своему ничтожеству и честолюбію генерала. Именно на почвѣ системы выборовъ по спискамъ Буланже удается пріобрѣсти такое значеніе, что онъ начинаетъ угрожать самому существованію республики. Если бы, какъ при системѣ единоличныхъ выборовъ, количество избирательныхъ округовъ было значительно, еслибы избирательные округа были не особенно велики,то разумѣется,агитація, которая велась въ пользу одного человѣка, не могла бы имѣть такого значенія. Подъ вліяніемъ буланжистской агитаціи въ 1889 году издается новый законъ, которымъ Франція снова возвращается къ системѣ единоличныхъ выборовъ. Законъ 13-го февраля 1889 года дѣйствуетъ во Франціи и по настоящее время.

Что касается другихъ государствъ, то въ нихъ мы въ настоящее время обыкновенно и чаще всего встрѣчаемся съ системой единоличныхъ выборовъ. Она практикуется въ Германіи, Венгріи, Голландіи, Италіи, Англіи и въ нѣкоторыхъ другихъ государствахъ. Система выборовъ по спискамъ въ чистомъ видѣ нигдѣ на Западѣ не встрѣчается. Въ нѣкоторыхъ государствахъ встрѣчается комбинированная система, напримѣръ, сельскіе округи выбираютъ по системѣ единоличныхъ выборовъ, а городскіе центры избираютъ по спискамъ, или вообще, въ части избирательныхъ округовъ практикуется система индивидуальныхъ выборовъ, а въ другой части - система выборовъ по спискамъ. Съ такой смѣшанной системой мы встрѣчаемся въ Бельгіи, Швеціи, Норвегіи, Испаніи и Португаліи.

Для того, чтобы отдать себѣ правильный отчетъ въ преимуществахъ и недостаткахъ разсматриваемыхъ системъ, мнѣ кажется, необходимо, прежде всего, отрѣшиться отъ тѣхъ соображеній цѣлесообразности, на кототыхъ покоятся всѣ аргументы той или иной системы. Необходимо уяснить принципіальное содержаніе проблемы и подойти къ рѣшенію ея съ болѣе принципіальной точки зрѣнія. Если мы станемъ на послѣднюю точку зрѣнія,то мы необходимо должны будемъ признать, что единственно правильной и единственно допустимой системой является система единоличныхъ выборовъ - и вотъ почему.

Намъ уже извѣстно, что единственнымъ недостаткомъ мажоритарной системы вообще является то обстоятельство, что при мажоритарной системѣ меньшинство оказывается совершенно не представленнымъ въ представительныхъ учрежденіяхъ, что мажоритар-

ная система даетъ представительство большинства и только большинства. Именно этотъ недостатокъ мажоритарной системы и заставляетъ наиболѣе демократическія государства въ интересахъ непредставленнаго меньшинства обратиться къ болѣе сложной системѣ пропорціональныхъ выборовъ.

Но не подлежитъ сомнѣнію, что этотъ совершенно несомнѣнный недостатокъ мажоритарной системы въ значительной степени увеличивается при системѣ выборовъ по спискамъ. Поясню примѣромъ. Возьмемъ единоличные выборы и слѣдовательно, мелкіе избирательные округи; въ каждомъ округѣ 5.000 избирателей посылаютъ одного депутата. Большинство въ 2.600 избирателей посылаютъ депутата, а 2.400 избирателей оказываются совершенно не представленными. Теперь возьмемъ систему выборовъ по спискамъ. Округъ насчитываетъ 100.000 избирателей, которые должны избрать 20 депутатовъ. Кто же ихъ избираетъ? 51.000 избирателей можетъ избрать всѣхъ 20 депутатовъ, и тогда непредставленными могутъ оказаться цѣлыхъ 49.000 избирателей. Представьте себѣ, что и въ этомъ округѣ съ 100.000 избирателей дѣйствуетъ система единоличныхъ выборовъ. Тогда весь избирательный округъ дѣлится на 20 мелкихъ избирательныхъ округовъ, по 5.000 избирателей въ каждомъ; на долю каждаго участка приходится одинъ депутатъ. Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что меньшинство 49.000 избирателей, не представленное по системѣ выборовъ по спискамъ, въ нѣсколькихъ мелкихъ округахъ все-таки побѣдитъ, потому что не можетъ быть того, чтобы и большинство и меньшинство совершенно равномѣрно распредѣлилось между всѣми избирательными округами и чтобы въ каждомъ избирательномъ округѣ, хотя и незначительное большинство, имѣла одна и та же партія. Совершенно ясно, что если большой избирательный округъ раздѣленъ на нѣсколько мелкихъ избирательныхъ округовъ, то въ однихъ округахъ господствующее значеніе будетъ имѣть одна партія, а въ другихъ - другая. При системѣ единоличныхъ выборовъ каждое сколько-нибудь значительное теченіе политической мысли имѣетъ шансы одержать побѣду въ томъ или иномъ избирательномъ округѣ страны. Если же количество округовъ ничтожно, то легко можетъ оказаться, что очень значительныя политическія группы вовсе окажутся лишенными представительства въ законодательномъ собраніи.

Вотъ, мнѣ кажется, то соображеніе, которое должно быть положено въ основу разрѣшенія вопроса о предпочтительности

единоличной системы и системы выборовъ по списку, и которое заставляетъ насъ считать единственно правильной системой систему единоличныхъ или индивидуальныхъ выборовъ.

Переходимъ къ послѣднему вопросу, поставленному нами въ связь съ характеристикой мажоритарной системы, къ вопросу объ открытой и закрытой подачѣ голоса. Въ послѣднее время мы встрѣчаемся въ практикѣ западно-европейскихъ державъ съ той и съ другой, причемъ система открытой подачи голоса все болѣе и болѣе исчезаетъ, уступая мѣсто закрытой подачѣ голоса.

Подъ открытой подачей голоса мы понимаемъ такой способъ голосованія, при которомъ всѣмъ желающимъ, или, по крайней мѣрѣ, избирательному бюро извѣстно, за кого подалъ свой голосъ той или другой избиратель. Закрытая же подача голосовъ - это такой способъ голосованія, при которомъ никто не можетъ знать, за кого данный избиратель подалъ свой голосъ.

Способы открытой подачи голоса бываютъ самые различные: напримѣръ, способъ поднятія руки, практикующійся въ народныхъ собраніяхъ Швейцаріи, или устная подача голоса, когда избиратель вызывается въ избирательное бюро и его голосъ вносится въ протоколъ, или, наконецъ, способъ подачи подписаннаго бюллетеня. Равнымъ образомъ, и способы закрытой подачи голоса могутъ быть разнообразны: путемъ писаннаго или печатнаго бюллетеня, или путемъ баллотировки шарами.

Способы эти, конечно, неравноцѣнны. Но прежде чѣмъ переходить къ ихъ оцѣнкѣ, необходимо остановиться на разсмотрѣніи основного вопроса о предпочтительности той или иной системы. Вопросъ этотъ не представляется такимъ простымъ, какъ это можетъ показаться съ перваго взгляда, и въ политической литературѣ онъ не окончательно рѣшенъ.

Вопросъ о закрытой подачѣ голосовъ возникаетъ во Франціи уже съ 1789 году, и закономъ 1789 года онъ рѣшается въ пользу закрытой подачи голосовъ. Однако же, самое значеніе закрытаго голосованія совершенно не совпадается революціонной эпохой. Такъ, конституція 1793 года, выработанная Конвентомъ, допускаетъ факультативность открытой или закрытой подачи голоса, усматривая въ этой факультативности наиболѣе демократическій характеръ избирательной системы. Дантонъ аргументируетъ эту систему слѣдующимъ образомъ: „je demande, que le riche puisse ecrire et que le pauvre puisse parler", т.е. я требую, чтобы богатый могъ писать и чтобы бѣдный могъ по-

дать свой голосъ устно", - полагая, что онъ создаетъ такимъ образомъ выгодную привилегію для бѣдныхъ слоевъ населенія. Со времени директоріальной конституціи устанавливается закрытая подача голосовъ и она остается до настоящаго времени.

Въ Германіи до 1848 года мы встрѣчаемся съ различными системами. На Франкфуртскомъ сеймѣ Вайцъ отъ имени комиссіи, назначенной для выработки основного закона, стоитъ за открытую подачу голосовъ, и это находится въ полномъ соотвѣтствіи съ предложенной имъ избирательной системой, которая лишала избирательныхъ правъ экономически зависимые классы. Но сеймъ съ нимъ не согласился и ввелъ закрытую подачу голосовъ. Подъ вліяніемъ Франкфуртскаго сейма постепенно, начиная съ 50-хъ годовъ, начало закрытой подачи голосовъ входитъ въ практику отдѣльныхъ германскихъ государствъ.

Въ большинствѣ германскихъ государствъ мы встрѣчаемся съ закрытой подачей голоса и только въ Пруссіи существуетъ открытое голосованіе. Что касается конституціи германской Имперіи, то подъ вліяніемъ Франкфуртскаго сейма Германская Имперія усвоила закрытую подачу голоса.

Постепенно, путемъ продолжительной борьбы, система закрытаго голосованія все болѣе и болѣе распространяется и входитъ въ практику огромнаго большинства государствъ. Наблюдается совершенно естественная и понятная связь между постепенной демократизаціей избирательнаго права, съ одной стороны, - и переходомъ отъ системы открытаго къ системѣ закрытаго голосованія - съ другой. Эта связь совершенно очевидно обнаруживается въ исторіи Англіи.

Традиціонной системой англійскаго избирательнаго права является система открытаго голосованія. Но послѣ перваго билля объ избирательной реформѣ (билль 1832 года) раздаются требованія о введеніи закрытой подачи голоса. Въ теченіе цѣлаго ряда десятилѣтій открытая подача голоса продолжаетъ фигурировать въ избирательномъ правѣ Англіи. Однакоже, когда происходила вторая реформа избирательнаго права (билль 1867 года), когда, по крайней мѣрѣ, въ городахъ къ участію въ осуществленіи избирательнаго права привлекаются обширнѣйшіе круги квартиронанимателей, то вопросъ о закрытой подачѣ голоса становится вопросомъ ближайшаго будущаго. И въ 1872 году издается билль, вводящій закрытую подачу голоса.

Открытая подача голосовъ встрѣчается въ сравнительно немногихъ государствахъ: въ Венгріи, въ Даніи и нѣкоторыхъ другихъ.

Что касается теоріи государственнаго права, то по разбираемому вопросу никакого communis opinio не существуетъ. И въ настоящее время мы встрѣчаемся съ цѣлымъ рядомъ ученыхъ и публицистовъ, которые самымъ рѣшительнымъ образомъ высказываются въ пользу открытой подачи голоса. Изъ сторонниковъ этой системы я укажу: Дж. Ст. Милля, Вайца, Гнейста, и изъ новѣйшихъ ученыхъ - профессора Георга Мейера. Изъ политическихъ дѣятелей убѣжденнымъ противникомъ тайнаго голосованія являлся Бисмаркъ, который утверждалъ: „Die Heimlichkeit der Abstimmung hat einen Character, der mit der besten Eigenschafkeit des germanischen Blutes in Widerspruch steht", т.е. „тайна голосованія имѣетъ свойства, которыя стоятъ въ рѣшительномъ противорѣчіи съ лучшими свойствами германской крови". Противъ закрытаго голосованія былъ извѣстный германскій политическій дѣятель Виндгорстъ. Въ 1904 году Мантейфель и Мирбахъ вносятъ въ рейхстагъ проектъ о замѣнѣ закрытой системы голосованія открытой. Наряду съ защитниками открытой подачи голоса можно указать на цѣлый рядъ противниковъ ея: Бентамъ, Моль, Мефле, Фреидорффъ, Benaist, Grunialti и др.

Что касается аргументовъ, то нужно сказать, что въ пользу открытой подачи голоса приводится очень часто аргументъ, который на первый взглядъ представляется довольно убѣдительнымъ. Сторонники открытой подачи голосовъ совершенно правильно указываютъ, что подача голосовъ есть публичная обязанность избирателя, а вовсе не осуществленіе кѣмъ либо его собственнаго права. Если мы требуемъ гласности по отношенію къ исполненію всякой вообще обязанности, имѣющей публичный характеръ, то вѣдь и избиратель несетъ извѣстную службу государству и, слѣдовательно, долженъ отправлять ее подъ контролемъ общественнаго мнѣнія. Казалось бы весьма непослѣдовательнымъ требовать тайны для осуществленія избирательнаго права, этой важнѣйшей публичной функціи. Это одно соображеніе. Другое соображеніе относится къ требованіямъ политической морали. Указывается на то, что открытая подача голоса имѣетъ несомнѣнно нравственно-воспитательное вліяніе, тогда какъ закрытая подача голоса развращаетъ избирателя. Pfizer утверждаетъ, что „закрытая

подача голоса есть безнравственность, прикрывающая трусость, лживость и коварство". Никто не настаиваетъ на томъ, чтобы члены законодательныхъ собраній голосовали закрыто. За исключеніемъ только личныхъ вопросовъ, голосованіе, обыкновенно, происходитъ открыто. Почему же голосованіе на выборахъ должно происходить путемъ закрытой подачи голосовъ?

Вотъ главныя соображенія, которыя приводятъ въ защиту системы открытаго голосованія.

Не трудно замѣтить софистичность приведенныхъ аргументовъ, по крайней мѣрѣ, перваго изъ нихъ. Само собой разумѣется, осуществленіе избирательнаго права является публичной обязанностью избирателя. Затѣмъ, никоимъ образомъ не можетъ быть оспариваемо то, что, вообще говоря, публичныя обязанности должны быть осуществляемы открыто, подъ контролемъ общественнаго мнѣнія, потому что, по общему правилу, онѣ всего лучше осуществляются именно такимъ образомъ. Однако же, существуютъ такія публичныя функціи, которыя не могутъ быть сколько нибудь удовлетворительно осуществлены при свѣтѣ гласности. И это отнюдь не является чѣмъ-то особеннымъ, характеризующимъ только избирательное право. Во всѣхъ государствахъ считается аксіомой - строгая тайна судейской комнаты. Вездѣ и всюду, иначе и быть не можетъ, - присяжные засѣдатели, обсуждая вопросы виновности или невиновности того или другого лица, дѣйствуютъ подъ прикрытіемъ тайны. Коллегія коронныхъ судей опять-таки обсуждаетъ этотъ вопросъ въ условіяхъ тайны; нѣтъ такого человѣка, который потребовалъ бы, чтобы присяжные обсуждали вопросъ о виновности или невиновности подсудимаго открыто. Во всякомъ случаѣ, такое требованіе стояло бы въ совершенно очевидномъ и безусловномъ противорѣчіи съ интересами правосудія, потому что самое существо правосудія предполагаетъ полную независимость отъ какихъ бы-то ни было внѣшнихъ вліяній, откуда бы они не шли: отъ правительства или отъ общества. Въ интересахъ свободы судейскаго убѣжденія никакія вліянія не должны проникать въ судейскую комнату; судейская функція всего лучше осуществляется въ условіяхъ тайны. Если теперь доказать - и это, разумѣется, доказать не трудно, - что избирательская функція по самому сво-

ему характеру осуществляется всего лучше въ условіяхъ закрытаго голосованія и что по особому характеру этой функціи открытое голосованіе влечетъ за собой искаженіе ея окончательныхъ результатовъ, то необходимо признать, что избирательная функція предполагаетъ и требуетъ тайнаго или закрытаго голосованія.

Что касается нравственно-воспитательнаго вліянія открытой подачи голоса, то необходимо признать, что нравственное вліяніе этой системы весьма и весьма сомнительно. Мы отлично знаемъ, что на почвѣ открытой подачи голоса развивается политическая коррупція, система политическихъ подкуповъ, всевозможныхъ вліяній на избирателя, что дѣлаетъ гораздо болѣе печальнымъ и отрицательнымъ результаты выборовъ при этой системѣ, нежели при системѣ закрытаго голосованія. Кто сколько-нибудь знакомъ съ исторіей избирательнаго права въ Англіи, тотъ знаетъ, какое нравственно-воспитательное вліяніе на избирателя оказала открытая подача голосовъ въ Англіи, гдѣ система политической коррупціи достигла невѣроятныхъ размѣровъ.

Оставляя въ сторонѣ принципіальныя соображенія въ пользу открытой подачи голоса, разумѣется, не трудно понять тѣ обыкновенно невысказываемыя и скрытыя соображенія, которыя самымъ рѣшительнымъ образомъ говорятъ въ пользу закрытой подачи голоса. За открытую подачу голоса всегда стояли и всегда будутъ стоять тѣ элементы общества, которые расчитываютъ при помощи этой системы осуществлять свои интересы, оказывая опредѣленное воздѣйствіе на обширнѣйшіе круги избирателей. Въ Англіи за открытую подачу голосовъ стояли землевладѣльцы, потому что въ силу особенностей англійскаго землевладѣнія открытая подача голосовъ отдавала судьбу выборовъ въ руки сравнительно немногихъ землевладѣльцевъ, такъ какъ арендаторы, всецѣло отъ нихъ зависимые, лишены были бы возможности голосовать самостоятельно. Въ Пруссіи въ теченіи очень долгаго времени, вплоть до нашихъ дней, за систему явнаго голосованія стояли преимущественно бюрократическіе круги. Это требованіе объясняется тѣмъ, что огромное количество мелкихъ чиновниковъ при системѣ открытой подачи голосовъ голосуетъ несомнѣнно въ духѣ угодномъ ихъ начальству. И на первыхъ по-

рахъ эта система оправдала надежды, которыя возлагались на нее представителями бюрократическаго міра. Въ парламентѣ 1849 года изъ 350 членовъ имѣлось 200 чиновниковъ. Въ современной Германіи за открытую подачу голосовъ категорически стоятъ буржуазные общественные элементы. Проектъ Мирбаха и Мантей - феля, внесенный въ 1904 году въ германскій рейхстагъ, является результатомъ выборовъ 1903 года, давшихъ соціалъ-демократамъ 81 мѣсто взамѣнъ прежнихъ 58. Напуганные такимъ усиленіемъ соціалъ-демократіи, буржуазные элементы общества рѣшили обратиться къ открытой подачѣ голосовъ. И у Георга Мейера, убѣжденнѣйшаго защитника открытаго голосованія, можно найти всѣ мотивы политическаго характера въ пользу этой системы. Въ настоящее время за соціалъ-демократовъ голосуютъ не только рабочіе, но и мелкіе чиновники, которые тяготятся существующими условіями жизни и возстаютъ противъ нихъ; за соціалъ - демократовъ голосуютъ мелкіе лавочники и вообще мелкая буржуазія, которая, разумѣется, не принадлежитъ къ составу соціалъ-демократической партіи и никакъ не рѣшится выступить открыто въ его пользу. Исходя изъ этихъ соображеній, Георгъ Мейеръ говоритъ, что если ввести открытую подачу голосовъ, то тогда отъ соціалъ-демократовъ отколется довольно значительная часть избирателей. Побѣдоносное развитіе соціалъ-демократовъ остановилось бы, и партія вошла бы въ свои естественныя границы.

Что касается системы закрытаго голосованія, то въ пользу ея можно привести слѣдующій рѣшающій аргументъ. Задачи выборовъ заключаются не въ томъ, чтобы политически воспитывать общество. Прямая и непосредственная задача выборовъ заключается въ томъ, чтобы выяснить истинное политическое настроеніе страны, истинныя политическія намѣренія избирателей. Та система выборовъ является наилучшей, при которой истинныя намѣренія избирателей выясняются наиболѣе точно и правильно и при которой результаты выборовъ наиболѣе соотвѣтствуютъ тому, чего желаютъ избиратели. Это азбука, и спорить противъ этого нельзя.

Если признать аксіоматичность этого положенія, то нужно сказать, что при системѣ открытой подачѣ голосовъ сущест-

вуетъ цѣлый рядъ причинъ, искажающихъ результаты выборовъ и создающихъ естественное и неустранимое несоотвѣтствіе между желаніями и волей избирателей и внѣшнимъ выраженіемъ ихъ въ представительномъ учрежденіи страны. Эти причины весьма разнообразны. Можно, напримѣръ, указать на цѣлый рядъ личныхъ отношеній, которыя сплошь и рядомъ при единоличныхъ выборахъ въ условіяхъ открытаго голосованія искажаютъ результаты выборовъ и высвободиться изъ-подъ вліянія которыхъ - дѣло не особенно легкое. Гораздо существеннѣе другое вліяніе: вліяніе администраціи или вліяніе организованной власти, съ которыми, само собой разумѣется, средній избиратель долженъ считаться. Подашь голосъ за оппозиціоннаго кандидата, а потомъ приходится расплачиваться за это своей свободой или своимъ имуществомъ. При наличности открытаго голосованія давленіе администраціи совершенно устраняетъ возможность свободнаго осуществленія избирательнаго права. Наряду съ вліяніемъ административныхъ органовъ рѣшающее значеніе имѣетъ экономическая зависимость. Эта экономическая зависимость оказываетъ огромное вліяніе и обладаетъ огромной силой и при условіи открытой подачи голосовъ дѣлаетъ невозможнымъ свободное осуществленіе избирательныхъ правъ значительнымъ большинствомъ экономически зависимаго населенія.

Кромѣ этихъ постоянныхъ нормальныхъ вліяній, необходимо указать, что въ извѣстные моменты исторіи, въ революціонныя эпохи система закрытаго голосованія въ особенности необходима, потому что въ эти моменты сплошь и рядомъ имѣются вліянія, идущія отъ той или иной значительной партіи, вліянія, существеннымъ образомъ искажающія результаты выборовъ. При выборахъ въ Конвентъ якобинцы всѣми правдами и неправдами добились открытаго голосованія въ Парижѣ для того, чтобы провести въ Конвентъ Робеспьера. И терроризированному населенію ничего не оставалось дѣлать, какъ подчиниться.

Такимъ образомъ, эти вліянія могутъ итти съ самыхъ различныхъ сторонъ, и всѣ они искажаютъ результаты выборовъ.

Всего этого достаточно для того, чтобы признать систему открытаго голосованія недопустимой. По мѣрѣ демократизаціи избирательнаго права мы наблюдаемъ постепенный переходъ къ системѣ закрытаго голосованія. Тайная подача голосовъ яв-

ляется лозунгомъ всѣхъ политическихъ демократическихъ партій.

Переходимъ къ разсмотрѣнію вопроса о способахъ закрытаго голосованія. Существуютъ двѣ формы тайнаго голосованія : баллотировка шарами и баллотировка записками. На первый взглядъ можетъ показаться, что баллотировка шарами имѣетъ преимущество передъ баллотировкой записками: неграмотность , если она сколько-нибудь распространена въ населеніи, является серьезнымъ препятствіемъ для построенія избирательной системы на баллотировкѣ записками. Затѣмъ, баллотировка шарами болѣе проста. Однако же, баллотировка шарами является,по самому существу своему, самой неправильной формой закрытаго голосованія. Оставивъ въ сторонѣ вопросъ о возможности злоупотребленій, нужно сказать, что сплошь и рядомъ сохранить тайну голосованія при этой системѣ является дѣломъ чрезвычайно труднымъ. Говорятъ, американцы придумали какую-то баллотировочную машину, обезпечивающую тайну голосованія, но я ее не видѣлъ и потому ничего сказать не могу о ней. Но при общеупотребительныхъ баллотировочныхъ ящикахъ тайна голосованія часто и легко нарушается. Кромѣ того, при баллотировкѣ записками каждому избирателю предоставляется возможность выбирать своихъ кандидатовъ, тогда какъ при баллотировкѣ шарами избирателю приходится дѣлать оцѣнку всѣхъ тѣхъ кандидатовъ, для которыхъ поставлены ящики. Тамъ, гдѣ отсутствуетъ строгая партійная организація и строгая партійная дисциплина, тамъ, гдѣ нельзя дать директивы: такому-то кладите свой шаръ направо, всѣмъ другимъ налѣво, - сплошь и рядомъ при индивидуальной оцѣнкѣ всевозможныхъ кандидатовъ результаты выборовъ могутъ оказаться неожиданнымъ сюрпризомъ:большинство можетъ получить человѣка, о которомъ никто ничего не зналъ и котораго никто не желалъ имѣть своимъ представителемъ. За лицъ опредѣленной партійной окраски одни избиратели кладутъ шары направо, другіе - налѣво. Но среди кандидатовъ имѣется какой-нибудь Иванъ Ивановичъ Ивановъ, просто хорошій человѣкъ, котораго никто не хочетъ обидѣть и голосуетъ за него; и въ результатѣ выборовъ избраннымъ оказывается тотъ, котораго никто не хотѣлъ выбирать.

Само собою понятно, что наиболѣе удобною является балло-

тировка анонимными записками. Съ этой системой мы встрѣчаемся въ практикѣ большинства государствъ. Она разработана въ мельчайшихъ деталяхъ и въ настоящее время создаются детальныя мѣры, имѣющія цѣлью устранить разнаго рода злоупотребленія. Эти предохранительныя мѣры практикуются двухъ типовъ типа англійскаго и типа германскаго. Въ Англіи каждый избиратель получаетъ оффиціальную записку, на которой написаны всѣ кандидаты; избиратель удаляется въ изолированную комнату и вычеркиваетъ тѣхъ кандидатовъ, которыхъ онъ не желаетъ имѣть своими представителями или ставитъ какой-нибудь значекъ около фамиліи тѣхъ кандидатовъ, которымъ онъ хочетъ поручить защиту своихъ интересовъ и интересовъ того общественнаго класса, къ которому онъ принадлежитъ; затѣмъ онъ возвращаетъ записку избирательному бюро. Въ Германіи каждый избиратель можетъ писать кандидатовъ на любой запискѣ, но онъ получаетъ отъ избирательнаго бюро оффиціальный конвертъ. Въ этотъ конвертъ избиратель кладетъ свою записку и подаетъ ее избирательному бюро.

Ясно, что только система закрытаго голосованія является демократической формой голосованія вообще.

На этомъ мы и заканчиваемъ разсмотрѣніе вопроса о господствующей въ настоящее время мажоритарной системѣ въ ея важнѣйшихъ модификаціяхъ.

## ПРОПОРЦІОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА.

Мажоритарная система, господствующая въ своихъ различныхъ модификаціяхъ въ большинствѣ современныхъ государствъ, въ послѣднее время вызываетъ самую рѣзкую и безусловную критику. Обыкновенно, господствующей избирательной системѣ по большинству голосовъ ставятся въ упрекъ слѣдующіе, отчасти существующіе, но во всякомъ случаѣ, значительно преувеличенные недостатки.

Прежде всего, сторонники пропорціональной системы доказываютъ, что, вообще говоря, мажоритарная система совершенно искажаетъ представительное начало, какъ таковое; что благодаря господствующей мажоритарной системѣ обыкновенно оказывается, что государственная власть вручается не большинству народа, а большинству отъ большинства, которое на практикѣ оказывается не большинствомъ, а меньшинствомъ народа. Такимъ образомъ получается, что даже при системѣ общаго избирательнаго права благодаря мажоритарной системѣ государственная власть всегда и необходимо находится не въ рукахъ большинства, а въ рукахъ меньшинства.

Въ этомъ смыслѣ чрезвычайно любопытенъ расчетъ, который дѣлаетъ проф. Коркуновъ въ своемъ изслѣдованіи о пропорціональной системѣ. Предположимъ, говоритъ Коркуновъ, что въ странѣ насчитывается 10.000.000 избирателей и надобно выбрать 500 депутатовъ; далѣе, эти 500 депутатовъ избираются большинствомъ въ 0,6 общаго числа избирателей. Стало быть, 6.000.000 избирателей подаютъ свои голоса за опредѣленныхъ кандидатовъ и посылаютъ ихъ въ законодательное собраніе, а 4.000.000 остаются вовсе не предоставленными. Предположимъ далѣе, что парламентъ обсуждаетъ какую-нибудь законодательную реформу. Въ пользу реформы высказывается большинство 3/5 всего состава парламента. Что представляетъ изъ себя это боль-

шинство въ три пятыхъ? Очевидно, для того, чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, необходимо 0,6 помножить на 3/5 - (0,6.3/5 = =18/50 = 0,36), получится 0,36. Такъ что большинство законодательнаго собранія оказывается выразителемъ желаній и воли не большинства страны, а меньшинства. Вольшинство въ 3/5 парламента выражаетъ волю всего-на-всего только 0,36 всего числа избирателей и, такимъ образомъ, законодательная реформа проходитъ согласно волѣ меньшинства страны.

Если бы, дѣйствительно, приведенный расчетъ былъ вѣренъ, то получился бы абсурдъ: всегда и необходимо, даже при системѣ общаго избирательнаго права, рѣшающая власть въ законодательномъ собраніи принадлежитъ меньшинству. Я лично думаю, что подобная аргументація построена на софизмѣ и на софизмѣ совершенно очевидномъ и элементарномъ. Коренная ошибка этого разсужденія заключается въ томъ, что если 500 депутатовъ избираются 0,6 общаго числа избитателей, то нельзя сказать, что эти 500 избирателей представляютъ исключительно и только 6.000.000 избирателей, а что остальные 4.000.000 остаются совершенно не представленными. Это было бы справедливо только въ томъ случаѣ, если бы въ странѣ имѣлось всего- на всего двѣ партіи: партія А, насчитывающая въ своихъ рядахъ 6.000.000 избирателей, и партія В, насчитывающая 4.000.000 избирателей, и если бы во всѣхъ избирательныхъ округахъ одержала побѣду А, такъ что всѣ 500 депутатовъ принадлежали бы къ партіи А. Но на самомъ дѣлѣ этого никогда не бываетъ. Въ однихъ округахъ побѣждаетъ одна партія, а въ другихъ всегда и необходимо другая, располагающая меньшинствомъ голосовъ въ первыхъ округахъ. Слѣдовательно, въ числѣ этихъ 500 депутатовъ несомнѣнно имѣются и представители партіи А и представители партіи В. И утверждать, что эти 500 депутатовъ только потому, что они избраны 0,6 всего числа избирателей, представляютъ только эти 6.000.000, является по самому существу невозможнымъ и неправильнымъ.

Такимъ образомъ, что же оказывается? Оказывается, что даже и при мажоритарной системѣ болѣе или менѣе значительное меньшинство вовсе не лишено представительства. Если въ извѣстномъ округѣ побѣждаетъ партія А, то партія В въ этомъ округѣ, конечно, останется не представленной. Но это меньшинство,

не представленное въ данномъ округѣ, бываетъ представлено другимъ кандидатомъ партіи В, побѣдившемъ въ другомъ округѣ, и остаются не представленными только мѣстные интересы побѣжденнаго въ данномъ округѣ меньшинства. Но мы вѣдь знаемъ, что въ современномъ государствѣ значеніе этихъ мѣстныхъ интересовъ все болѣе и болѣе падаетъ. При сколько-нибудь развитомъ самоуправленіи эти мѣстные интересы осуществляются не центральнымъ парламентомъ, а мѣстными самоуправляющими организаціями. Задача же парламента заключается въ осуществленіи государственныхъ интересовъ, и когда въ настоящее время производятся выборы въ парламентъ, то вопросы общегосударственной политики занимаютъ первостепенное мѣсто въ избирательныхъ платформахъ различныхъ партій. Если бы, дѣйствительно, существенное значеніе имѣло представительство мѣстныхъ интересовъ, то какъ понять то обстоятельство, что данная мѣстность посылаетъ въ парламентъ человѣка, указаннаго той или иной партіей, совершенно чуждаго и ничего общаго не имѣющаго съ данной мѣстностью. А при сколько-нибудь развитой политической жизни такіе факты являются повседневными. Это подчеркиваетъ то, что важнѣйшее значеніе имѣетъ не представительство мѣстныхъ интересовъ, а представительство интересовъ общегосударственныхъ.

Признавая такимъ образомъ, разсматриваемый аргументъ, направленный противъ мажоритарной системы, неубѣдительнымъ, необходимо, однако, признать, что отсутствіе какой-либо пропорціональности въ представительствѣ, отсутствіе точнаго, постояннаго и необходимаго соотвѣтствія между группировкой партій въ странѣ и группировкой ихъ въ парламентѣ является необходимымъ и естественнымъ послѣдствіемъ мажоритарной системы. Указываютъ, что при мажоритарной системѣ сплошь и рядомъ большинство страны оказывается въ меньшинствѣ въ парламентѣ, сплошь и рядомъ значительныя меньшинства оказываются совершенно не представленными въ парламентѣ. Такимъ образомъ, противъ мажоритарной системы, господствующей въ настоящее время, выдвигаются соображенія двоякаго рода: съ одной стороны, эта система противорѣчитъ интересамъ большинства, потому что при существующей системѣ большинству не обезпечена побѣда на выборахъ, а съ другой стороны, она противорѣчитъ интересамъ

меньшинства, потому что очень часто оно оказывается совер - шенно не представленнымъ въ законодательномъ учрежденіи.

Для того, чтобы была ясна вѣскость этихъ соображеній, приведу нѣсколько примѣровъ, иллюстрирующихъ это положеніе. Возьмемъ такой примѣръ: въ данной странѣ борятся двѣ партіи - партія А и партія В. Страна насчитываетъ 100.000 избирателей и дѣлится на сто округовъ по тысячѣ избирателей въ каждомъ; на долю каждаго округа приходится одинъ депутатъ, всего, слѣдовательно, 100 депутатовъ. Партія А въ каждомъ округѣ обладаетъ 600 голосами, партія В - 400 голосами въ округѣ. Производятся выборы. Во всѣхъ округахъ побѣждаетъ партія А и такимъ образомъ весь парламентъ состоитъ изъ представителей партіи А. А между тѣмъ отношеніе между количествами голосовъ, полученными этими партіями, является отношеніемъ трехъ-пятыхъ къ двумъ-пятымъ. Въ то время, какъ три-пятыхъ общаго числа избирателей опредѣляютъ составъ парламента, двѣ-пятыхъ не посылаютъ ни одного депутата. Въ результатѣ довольно значительное меньшинство оказывается со - вершенно не представленнымъ въ парламентѣ.

Возьмемъ такой примѣръ. Партія А въ 40 округахъ имѣетъ по 900 избирателей. Партія В въ этихъ же 40 округахъ имѣетъ по 100 избирателей. Затѣмъ, въ слѣдующихъ 60 округахъ партія А имѣетъ по 400 избирателей, а партія В въ этихъ 60 округахъ имѣетъ по 600 избирателей. Происходятъ выборы. Партія А побѣждаетъ въ 40 избирательныхъ округахъ, партія В въ 60 округахъ. Значитъ въ парламентѣ будетъ 40 депутатовъ, принадлежащихъ къ партіи А, и 60 депутатовъ - партіи В. А между тѣмъ, сколько избирателей отдали свои голоса партіи А и сколько партіи В? Партія А насчитываетъ въ 40 округахъ по 900 избирателей и въ 60 округахъ по 400 избирателей, всего, слѣдовательно, 60.000 избирателей (900.40 + 400.60 = 60.000). Партія же В насчитывала въ 40 округахъ по 100 избирателей и въ 60 округахъ по 600 избирателей, въ общемъ 40.000 избира-

---



Литографія Трофимова. Мохайская 8.

телей (100.40 + 600.60 = 40.000). Партія А, имѣющая въ своихъ рядахъ 60.000 избирателей, получаетъ только 40 депутатовъ, тогда какъ партія В, имѣющая 40.000 избирателей, получаетъ 60 мѣстъ. Оказывается, что большинство страны представлено въ парламентѣ меньшимъ количествомъ депутатовъ, по сравненію съ меньшинствомъ страны, которое въ парламентѣ имѣетъ большинство.

Или возьмемъ еще такой примѣръ. Предположимъ, что въ этихъ же самыхъ 100 округахъ борются три партіи: партія А, партія В и партія С. Партія А во всѣхъ округахъ имѣетъ по 400 избирателей.

У партіи В въ 50 округахъ изъ 100 округовъ имѣется по 550 избирателей, а въ 50 остальныхъ округахъ по 50 избирателей. У партіи С наоборотъ, въ первыхъ 50 округахъ имѣется по 50 голосовъ, а въ 50-ти другихъ округахъ имѣется по 550 избирателей. Что же получается въ результатѣ выборовъ? Въ первыхъ 50 округахъ побѣждаетъ партія В, она представлена въ парламентѣ 50-ю депутатами. Въ остальныхъ 50-ти округахъ большинство оказывается на сторонѣ партіи С, и она посылаетъ въ парламентъ также 50 депутатовъ; партія же А оказывается совершенно не представленной въ парламентѣ. А между тѣмъ партія А получила на выборахъ 40.000 голосовъ (400.100 = 40.000), а каждая изъ двухъ остальныхъ партій - по 30.000 голосовъ (50.50 + 550.50= = 30.000). Какую же цѣнность можетъ имѣть при такихъ условіяхъ господствующая мажоритарная система?

Можно сказать, что всѣ эти примѣры являются школьными и въ дѣйствительной жизни никогда не бываетъ того, чтобы избиратели такъ правильно распредѣлялись по округамъ и по отдѣльнымъ партіямъ. Можно сказать, что реальная жизнь вноситъ извѣстные коррективы къ этой системѣ. Но если мы отъ этихъ школьныхъ и схематическихъ примѣровъ, приводимыхъ пропорціоналистами, обратимся къ практикѣ мажоритарной избирательной системы, то въ ней мы найдемъ тѣ же самыя уродливыя послѣдствія, къ которымъ, повидимому, эта система приводитъ.

Указываются, напримѣръ, очень часто результаты выборовъ въ рейхстагъ въ Баденѣ въ 1887 и 1890 г.г., которые, дѣйствительно, являются невѣроятными по своей уродливости.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОВЪ ВЪ 1887 ГОДУ.

| П а р т і и. | Число голосовъ. | Число представит. |
|---|---|---|
| Національ-либералы. . . | 121.831. | 9. |
| Центръ. . . . . | 76.397. | 2. |
| Консерваторы. . . . . | 26.762. | 2. |
| Демократы. . . . . | 16.906. | - |
| Дикіе. . . . . | 13.504. | 1. |
| Соціалъ-демократы. . . . | 13.088. | - |
| Германск.свободомысл. .. | 6.720. | - |
| В с е г о | 275.247. | 14. |

## РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОВЪ ВЪ 1890 ГОДУ.

| П а р т і и. | Число голосовъ. | Число представ. |
|---|---|---|
| Національ-либералы. . . . | 82.269. | - |
| Центръ. . . . . | 80.726. | 8. |
| Свободомыслящ. и демократы.. | 40.223. | 2. |
| Соціалъ-демократы... . . . | 29.309. | 1. |
| Консерваторы. . . . . | 17.836. | 2. |
| Дикіе. . . . . | 8.444. | 1. |
| В с е г о | 285.804. | 14. |

Въ 1887 году національ-либералы получаютъ 121,831 голосъ и посылаютъ 9 представителей въ рейхстагъ; а центръ получаетъ 76,397 голосовъ и посылаетъ только 2 представителей. Въ 1887 году партія національ-либераловъ, хотя она и не достигла даже и половины общаго числа поданныхъ голосовъ, получаетъ 9 мѣстъ изъ 14-ти,а въ 1890 году та же партія, собравъ одну треть всѣхъ голосовъ и представляя собою относительно самую сильную партію въ странѣ, не получаетъ ни одного мѣста въ рейхстагѣ. Центръ въ 1890 году собираетъ только приблизительно на 4.000 голосовъ больше, чѣмъ въ 1887 году и, не смотря на это, онъ получаетъ въ 1890 году 8 мѣстъ изъ 14-ти, а въ 1887 году всего 2. Консерваторы въ 1887 году получили 2 мѣста, т.е. столько же, сколько и центръ, хотя получили втрое меньше голосовъ, чѣмъ центръ; два мѣста остались за ними и въ 1890 году, въ то время, какъ національ-либералы, которые больше чѣмъ въ четыре раза сильнѣе консерваторовъ, не получили ни одного мѣста. Соціалъ-демократы, получившіе въ 1887 году 13.088 голосовъ, т.е. на 400 съ небольшимъ голосовъ меньше дикихъ, не посылаютъ ни одного депутата, тогда какъ дикіе имѣютъ одно депутатское мѣсто. А въ 1890 году соціалъ-демократы, получившіе почти въ четыре раза больше голосовъ, чѣмъ дикіе, и почти въ два раза больше консерваторовъ, посылаютъ столько же депутатовъ, сколько и дикіе, и вдвое меньше, нежели консерваторы.

Приведу еще другой примѣръ изъ бельгійской практики: въ 1884 году за клерикаловъ было подано 36.080 голосовъ, а за либераловъ 22.117 голосовъ, между тѣмъ были избраны въ депутаты 67 клерикаловъ и только 4 либерала.

Факты, которые я привожу, чрезвычайно краснорѣчивы и на первый взглядъ кажутся совершенно уничтожающими господствующую мажоритарную систему. Однако же, въ эту уничтожающую критику мажоритаризма необходимо внести нѣкоторыя поправки и оговорки.

Прежде всего, уродливость результатовъ, получаемыхъ при мажоритарной системѣ, объясняется сплошь и рядомъ не столько и не только недостатками самой мажоритарной системы, сколько чрезвычайно существенными искаженіями ея при практическомъ осуществленіи этой системы. Въ этомъ отношеніи огромное вліяніе на

результаты оказываетъ, между прочимъ, такъ называемая избира - тельная геометрія, т.е. чрезвычайно искусственное, несправед - ливое и тенденціозное распредѣленіе страны на избирательные округи. Если избирательные округи чрезвычайно неравномѣрны, если въ одномъ избирательномъ округѣ насчитывается 50.000 избирателей, а въ другомъ округѣ насчитывается 500.000 избирателей, и если первый и второй избирательные округи посылаютъ по одному депутату, то неудивительно, если получаются до невѣроятности искаженные результаты выборовъ. Но при чемъ же тутъ мажоритарная система?

Эта избирательная геометрія существуетъ и въ настоящее время. Между прочимъ, она существуетъ въ Германіи, гдѣ первоначальные округи, которые были образованы приблизительно однообразно - по 100.000 избирателей на одинъ округъ, съ теченіемъ времени, благодаря естественному движенію населенія, стали чрезвычайно неравномѣрны. Въ Германіи существуютъ округи, насчитывающіе съ одной стороны, по 50 тысячъ избирателей, - и по 500 тысячъ избирателей - съ другой. Если въ настоящее время, несмотря на огромное количество голосовъ, получаемыхъ на выборахъ соціалъ-демократіей, она остается меньшинствомъ въ парламентѣ, то считать причиной этого мажоритарную систему абсолютно невозможно. Промышленные округи, населенные преимущественно рабочими и посылающіе соціалъ-демократовъ, въ настоящее время чрезвычайно многолюдны и, наоборотъ, сельскіе округи, посылающіе въ рейхстагъ центровиковъ, чрезвычайно малолюдны. 50.000 избирателей сельскаго округа избираютъ одного депутата точно также, какъ 500.000 избирателей городского округа - такіе порядки, конечно, чрезвычайно выгодны для господствующихъ классовъ. Но мажоритарная система тутъ совершенно ни причемъ.

Съ другой стороны, не подлежитъ сомнѣнію, что результаты выборовъ при мажоритарной системѣ чрезвычайно искажаются существованіемъ системы избранія по спискамъ. Мы знаемъ, что въ Бельгіи система избранія по спискамъ доводитъ до абсурда недостатки, вообще присущіе мажоритарной системѣ, и является причиной необычайнаго несоотвѣтствія результатовъ группировкѣ избирателей въ странѣ. Тамъ, гдѣ существуетъ эта система, гдѣ

огромныя меньшинства оказываются совершенно не представленными, а 1/2 + 1 общаго числа избирателей сразу завоевываетъ не одно, а а десять мѣстъ въ парламентѣ, вышеуказанное несоотвѣтствіе принимаетъ, само собой разумѣется, грандіозные размѣры. Но система выборовъ по спискамъ осуждена большинствомъ ученыхъ. При системѣ единоличныхъ выборовъ и при отсутствіи избирательной геометріи такіе чудовищные результаты выборовъ, разумѣется, не могутъ получиться.

Наконецъ, для того, чтобы парализовать хотя бы отчасти впечатлѣніе, произведенное выше приведенными цифрами нужно указать на то, что окончательные результаты выборовъ получаются не въ силу первыхъ баллотировокъ, а они являются послѣдствіемъ перебаллотировокъ, при которыхъ каждый въ отдѣльности депутатъ избирается голосами не только своей партіи, но и голосами другихъ партій, вступающихъ на перебаллотировкахъ въ коалиціи другъ съ другомъ.

Такимъ образомъ, признавая полное отсутствіе пропорціональности представительства при мажоритарной системѣ, мы все-таки, мнѣ кажется, имѣемъ право утверждать, что при надлежащей организаціи мажоритарной системы, при отсутствіи избирательной геометріи, при системѣ единоличныхъ выборовъ такіе чудовищные результаты ни въ коемъ случаѣ получиться не могутъ.

Но, какъ ни какъ, недостатокъ существуетъ и является важнѣйшей причиной, которая создаетъ чрезвычайно значительное политическое теченіе въ сторону пропорціонализма. Пропорціоналисты кромѣ указаннаго основного недостатка мажоритарной системы, отмѣчаютъ и другіе ея недостатки. Они, напримѣръ, указываютъ - и это не лишено значенія, - что принципъ большинства, совершенно естественный и необходимый при рѣшеніи вопросовъ по существу, только по человѣческому недомыслію примѣняется къ выборамъ. Пропорціоналисты доказываютъ это слѣдующимъ образомъ: парламентъ рѣшаетъ вопросы по существу; вопросы будутъ рѣшены такъ, какъ того пожелаетъ большинство. Но у меньшинства имѣется серьезный стимулъ принять участіе въ рѣшеніи вопросовъ, потому что меньшинство, пользуясь свободой слова, можетъ развить съ парламентской трибуны свою программу; обратясь черезъ голову народнаго предотавительства къ странѣ, оно можетъ излагать свои взгляды,

дѣйствуя „силой убѣжденія, если не убѣжденіемъ силы". Это является настолько важнымъ, что меньшинство никогда не откажется принять самое энергичное участіе въ парламентскихъ дебатахъ. Ничего подобнаго не происходитъ на выборахъ. На выборахъ только подаются бюллетени. Даже предвыборная агитація заканчивается на порогѣ выборовъ. Если предположить, что и для меньшинства предвыборная агитація представляетъ извѣстный интересъ, то самый моментъ выборовъ для безнадежнаго меньшинства при мажоритарной системѣ не представляетъ рѣшительно никакого интереса. Никто не пойдетъ подавать свой бюллетень, если онъ напередъ знаетъ, что цѣна его бюллетеню ломаный грошъ, что его бюллетень не можетъ измѣнить результаты выборовъ. Отсюда, говорятъ пропорціоналисти, абсентеизмъ избирателей, отсюда то массовое уклоненіе отъ выборовъ, которое является существеннымъ зломъ современной демократіи.

При системѣ пропорціональныхъ выборовъ этого абсентеизма и уклоненія отъ выборовъ не можетъ быть, потому что при существованіи этой системы каждое меньшинство знаетъ, что оно будетъ представлено въ парламентѣ. При этой системѣ каждый избиратель знаетъ, что его голосъ все-таки сочтется и въ большинствѣ по крайней мѣрѣ случаевъ сыграетъ извѣстную роль.

Это соображеніе, разумѣется, правильно, но нужно сказать, что оно нѣсколько преувеличено. Никакая статистика не убѣждаетъ насъ въ томъ, что абсентеизмъ значительно больше при мажоритарной системѣ, нежели при пропорціональной системѣ. Для меньшинства очень важно произвести то, что называется учетомъ своихъ силъ. Постоянный ростъ голосовъ, подаваемыхъ на выборахъ за данную партію, имѣетъ въ жизни этой партіи огромное значеніе и представляетъ выдающійся интересъ. Въ теченіи нѣсколькихъ лѣтъ, когда германская соціалъ-демократія не являлась оффиціальной политической силой и не могла разсчитывать на сколько-нибудь значительное представительство въ рейхстагѣ, она все-таки самымъ рѣшительнымъ образомъ принимала участіе въ выборахъ; и ростъ голосовъ, подаваемыхъ за нее на выборахъ, сыгралъ серьезную роль въ ея политической жизни.

Затѣмъ, пропорціоналисти ставятъ въ упрекъ мажоритарной системѣ характеръ выборной агитаціи. Ту яростъ предвыборной агитаціи, тѣ эксцессы, тѣ стремленія схватить своего против -

ника за горло,- всѣ эти явленія, сопутствующія предвыборной агитаціи настоящаго времени, пропорціоналисты относятъ на счетъ мажоритарной системы. Вѣдь на выборахъ рѣшается, дѣйствительно важнѣйшій вопросъ - быть или не быть. Все или ничего: tertium non datur и борьба принимаетъ чрезвычайно обостренный характеръ. Совсѣмъ не то при пропорціональной системѣ. Она вноситъ миръ и спокойствіе въ выборы, воздавая каждому свое, - suum cuique, никто не отнимаетъ у данной партіи ничего изъ того, что ей принадлежитъ, и потому нѣтъ надобности особенно сильно воевать. Пропорціональная система создаетъ мирныя, чуть не дружественныя отношенія между борющимися политическими партіями.

Съ этимъ соображеніемъ также нужно считаться. И вообще, нужно сказать, что критика мажоритарной системы настолько убѣдительна, что вопросъ о переходѣ къ пропорціональной системѣ является болѣе чѣмъ естественнымъ и заслуживаетъ самаго серьезнаго и самаго вдумчиваго къ себѣ отношенія.

Всѣ вышеуказанные недостатки мажоритарной системы влекутъ за собой возникновеніе новаго теченія политической мысли, школы, такъ называемыхъ, пропорціоналистовъ. Основное начало пропорціональной системы можетъ быть формулировано слѣдующимъ образомъ: народное представительство по своему составу должно быть построено на началѣ пропорціональнаго соотвѣтствія группировокъ партій въ парламентѣ - партійнымъ группировкамъ избирателей въ странѣ.

Идея пропорціональной системы прекрасно выражена въ слѣдующихъ словахъ: „Парламентъ представляетъ для народа то же самое, что географическая карта для внѣшняго строенія страны; въ своихъ частяхъ, какъ и въ цѣломъ, онъ долженъ сохранять тѣ же пропорціи, что и оригиналъ". Парламентъ долженъ быть политической картой, конечно, въ уменьшенномъ размѣрѣ страны, на которой были бы нанесены всѣ политическіе моменты, характеризующіе страну. А это можетъ быть достигнуто, по мнѣнію пропорціоналистовъ, только пропорціональной системой. Основное требованіе ея заключается въ томъ, чтобы большинству страны было обезпечено большинство въ парламентѣ, и чтобы каждое меньшин-

ство страны было представлено въ парламентѣ пропорціонально своей численности.

Такимъ образомъ, пропорціональная система, вопреки общераспространенному мнѣнію, имѣетъ въ виду не только защиту интересовъ меньшинства, но и справедливыхъ требованій большинства.

Зарожденіе теоріи пропорціональной системы относится къ концу XVIII-го и началу XIX-го столѣтія. Въ эпоху французской революціи эта идея носилась передъ воображеніемъ Сенъ-Жюста ( 1793г). Убѣжденнымъ сторонникомъ ея является и Консидеранъ. Однако-же сколько-нибудь серьезное значеніе - это движеніе пріобрѣтаетъ во второй половинѣ XIX-го вѣка. Болѣе или менѣе продолжительная практика парламентаризма, построеннаго на мажоритарной системѣ, обнаруживъ несовершенство этой системы, приводитъ къ развитію теоріи пропорціональныхъ выборовъ.

Въ настоящее время нѣтъ такой страны, въ которой не шелъ бы горячій и упорный споръ между сторонниками пропорціональной системы и ея противниками, защитниками мажоритарной системы. Возникаютъ и функціонируютъ спеціальныя общества, образуются спеціальные международные союзы для пропаганды идеи пропорціонализма. Движеніе въ пользу пропорціональныхъ выборовъ особенно широко развито въ такихъ государствахъ какъ Швеція, Бельгія, Англія, Франція и т.д. Литература, посвященная этому вопросу, совершенно необозрима.

Въ Англіи защитникомъ пропорціональныхъ выборовъ выступаетъ еще Дж. Ст. Милль, который сыгралъ большую роль въ качествѣ пропагандиста этой системы. А наиболѣе рѣшительнымъ противникомъ пропорціональной системы въ Англіи выступаетъ одинъ изъ наиболѣе выдающихся англійскихъ публицистовъ - Веджготъ (Bagehot). Въ Германіи защитниками пропорціональной системы являются: Р. фонъ-Моль , Блюнчли (Bluntschli) и Gageur. Изъ противниковъ пропорціональной системы и защитниковъ системы мажоритарной я назову: Шеффле, Лейца, Вернатцика. Во Франціи систему пропорціональныхъ выборовъ рекомендуютъ Сариполо и Ларно (Larnaud); противниками, хотя и довольно осторожными, являются Вено (Benaist) и Эсменъ. Родиной пропорціональной системы, или, стороной, въ которой агитація въ пользу этой системы достигаетъ наибольшаго напряженія, является Швейцарія. Во главѣ движенія стоятъ Новиль и Гагенбахъ-Вишофъ, а рѣшительнымъ противникомъ является Гильти (Hilty). У насъ въ

Россіи горячимъ защитникомъ пропорціональныхъ выборовъ выступилъ проф. Коркуновъ. Кромѣ того, въ печати по вопросу о пропорціо - нальной системѣ нѣсколько разъ, сравнительно осторожно, высказался В.В. Водовозовъ.

Оставляя въ сторонѣ детали, которыя связаны съ разсматриваемымъ нами вопросомъ и, разумѣется, не имѣя въ виду разсмотрѣть безконечное множество пропорціональныхъ системъ, которыя въ разное время предлагались различными учеными, мы должны ограничиться характеристикой основныхъ типовъ изучаемой системы, существующихъ въ теоріи, и нѣкоторыхъ системъ, дѣйствующихъ на практикѣ - бельгійской пропорціональной системы, а затѣмъ чрезвычайно важно познакомиться съ пропорціональной системой, недавно осуществленной въ Вюртембергѣ.

Прежде всего познакомимся съ тѣми типами пропорціональнаго представительства, которые существуютъ въ литературѣ. Всѣ эти системы могутъ быть раздѣлены на двѣ категоріи: во-первыхъ, системы несовершенныя, или суррогатныя, какъ я бы ихъ назвалъ, и, во-вторыхъ, системы пропорціональныя въ собственномъ смыслѣ этого слова.

Суррогатныя системы обыкновенно носятъ названіе системъ представительства меньшинства. Цѣль этихъ системъ заключается не въ томъ, чтобы дѣйствительно обезпечить полное и безусловное соотвѣтствіе между группировкой партій въ парламентѣ и группировкой ихъ въ странѣ . Эти системы не построены на строго пропорціональномъ началѣ. Ихъ задача болѣе скромная: устранить одинъ изъ существенныхъ недостатковъ существующей въ настоящее время мажоритарной системы - обезпечить опредѣленное представительство меньшинства, которое обыкновенно оказывается обдѣленнымъ при системѣ выборовъ по большинству. Такимъ образомъ, суррогатныя системы создаютъ только нѣкоторый коррективъ къ существующей мажоритарной системѣ, обезпечивая представительство меньшинства.

Изъ всѣхъ избирательныхъ системъ разсматриваемой категоріи я познакомлю Васъ съ наиболѣе типичными; таковыми являются: система ограниченнаго вотума ( vote limit ) и система собирательнаго или коллективнаго вотума (vote cumulatif ).

Сущность системы ограниченнаго вотума (vote limit ) и заключается въ слѣдующемъ: выборы производятся по спискамъ; каждый избирательный округъ посылаетъ въ парламентъ опредѣленное коли -

чество депутатовъ-трехъ-четырехъ или больше, причемъ каждому въ отдѣльности избирателю предоставляется право подавать свой голосъ не за всѣхъ депутатовъ, избираемыхъ округомъ, а только за опредѣленное ихъ число. Если, напримѣръ, округъ избираетъ четырехъ депутатовъ, то каждый въ отдѣльности избиратель можетъ писать на своемъ бюллетенѣ не всѣхъ четырехъ, а только двухъ или трехъ лицъ; если округъ посылаетъ пять депутатовъ, то каждый избиратель пишетъ трехъ или четырехъ. У каждаго имѣется право, такъ называемаго, ограниченнаго вотума. Цѣль подобной системы совершенно понятна - если каждый избиратель пишетъ всѣхъ пятерыхъ депутатовъ, которые полагаются на округъ, то всѣ пять мѣстъ въ парламнетѣ получитъ большинство, а меньшинство останется совершенно не представленнымъ. Если же, наоборотъ, каждый избиратель можетъ писать, скажемъ, только трехъ депутатовъ, то большинство получитъ три депутатскихъ мѣста, а на долю меньшинства выпадутъ два мѣста. Въ парламентъ, во всякомъ случаѣ, попадутъ и представители меньшинства.

Система ограниченнаго вотума получила довольно широкое примѣненіе на практикѣ. Впервые эта система рекомендуется въ Англіи. И въ Англіи она осуществляется избирательной реформой 1867 года. Въ 1867 году въ большинствѣ округовъ устанавливаются единоличные выборы и только въ нѣкоторыхъ округахъ остаются выборы по спискамъ: отъ 13-ти округовъ посылается по три члена Палаты общинъ и отъ лондонскаго Сити - 4. И вотъ только въ этихъ 14-ти округахъ устанавливается система ограниченнаго вотума. Въ тѣхъ округахъ, которые посылаютъ по три депутата, каждый избиратель можетъ писать только двухъ депутатовъ, а въ Лондонскомъ Сити - 3-хъ депутатовъ. Сколько-нибудь значительнаго вліянія эта система, конечно, не имѣетъ, потому что при помощи ея выбираются всего только 43 депутата. И когда въ 1885 году отмѣняется система выборовъ по спискамъ, прекращаетъ свое существованіе въ Англіи и система ограниченнаго вотума.

Равнымъ образомъ, закономъ 7-го Мая 1882 года система ограниченнаго вотума была введена въ Италіи. Здѣсь въ отдѣльныхъ избирательныхъ округахъ выбиралось по два, по три, по четыре или по пяти депутатовъ. Въ округахъ, посылавшихъ пять депутатовъ - такихъ было 35 изъ 135, - каждый избиратель могъ писать только четырехъ депутатовъ. Такимъ образомъ, одно депутатское мѣсто отдавалось меньшинству. Эта система дѣйствуетъ въ Италіи до

1895 года, а въ 1895 году въ Италіи вводится система единоличныхъ выборовъ и, слѣдовательно, упраздняется система ограниченнаго вотума.

Въ настоящее время, оставляя въ сторонѣ нѣкоторые штаты Сѣверо-Американской федераціи, система ограниченнаго вотума практикуется только на Пиренейскомъ полуостровѣ: въ Испаніи и Португаліи. Въ Испаніи, напримѣръ, избиратели того округа, который посылаетъ отъ двухъ до четырехъ депутатовъ, пишутъ только двухъ, если же больше 8-ми, то трехъ.

Что сказать объ этой системѣ? Несомнѣнно, что до нѣкоторой степени эта система обезпечиваетъ интересы меньшинства. Возьмемъ такой случай. Въ данномъ избирательномъ округѣ насчитывается 10.000 избирателей; въ немъ борются двѣ партіи: партія А, располагающая 6.000 голосовъ, и партія В, - 4.000 голосовъ. Полагается избрать 5 депутатовъ. Каждому избирателю предоставляется право писать только трехъ депутатовъ. Понятное дѣло, что въ томъ случаѣ, если партія А подастъ свои 6.000 голосовъ за своихъ трехъ кандидатовъ, то каждый изъ нихъ получитъ по 6.000 голосовъ и будетъ избранъ. Партія же В подастъ свои 4.000 голосовъ за своихъ двухъ депутатовъ, и на долю каждаго достанется по 4.000 голосовъ, оба они также будутъ избраны. Если же партія А захотѣла не дать ни одного депутатскаго мѣста партіи В, то ей пришлось бы разбить свои силы на двѣ части, по 3.000 избирателей въ каждой. Первые 3.000 будутъ голосовать, положимъ, за кандидатовъ „a", „в" и „c", а остальные 3.000 за „a", „d" и „f". Тогда кандидаты, выставленные партіей А, получатъ: „a" - 6.000 голосовъ, „в" - 3.000 голосовъ, „c" - 3.000 голосовъ, „d" и „f" тоже по 3.000. А партія В пишетъ опять только двухъ кандидатовъ: „k" и „l", изъ которыхъ каждый получитъ по 4.000 голосовъ. Въ результатѣ выборовъ избранными оказались бы: прежде всего „a" - кандидатъ партіи А, получившій 6.000 голосовъ, затѣмъ „k" и „l", кандидаты партіи В, получившіе по 4.000 голосовъ, и наконецъ, „в" и „c", кандидаты партіи А, получившіе по 3.000 голосовъ. Не смотря на старанія партіи А, два депутатскихъ мѣста все-таки остаются за меньшинствомъ.

Такимъ образомъ, до извѣстной степени эта система обезпечиваетъ интересы меньшинства.

Нужно сказать, что эта система является чрезвычайно элементарной и грубой и, представляя меньшинству возможность имѣть своихъ представителей въ парламентѣ, въ существѣ дѣла не можетъ быть названа системой пропорціональнаго представительства меньшинства. Эта система является совершенно искусственной, и она напередъ указываетъ, что столько-то человѣкъ будутъ засѣдать въ парламентѣ отъ большинства и столько-то отъ меньшинства, независимо отъ численнаго состава этой группы. Въ зависимости отъ воли законодателя при одномъ и томъ же составѣ избирателей получаются различныя группировки партій въ представительномъ учрежденіи. Сколько депутатскихъ мѣстъ захочетъ законодатель подарить меньшинству, столько оно и получитъ. На новыхъ выборахъ, (оставаясь въ рамкахъ предыдущаго примѣра) голоса распредѣляются такъ: вмѣсто 4.000 избирателей - въ рядахъ партіи В насчитывается 4.900 избирателей, а въ партіи А - 5.100 вмѣсто прежнихъ 6.000. Цифры, обозначающія количество голосовъ, поданныхъ за партію А и за партію В, значительно измѣнились, а между тѣмъ на долю партіи В выпадаетъ опять-таки два депутатскихъ мѣста и на долю партіи А - три. Совершенно очевидна искусственность этой системы. Она не можетъ установить сколько-нибудь справедливаго распредѣленія парламентскихъ полномочій между партіями, существующими въ странѣ.

Другой формой представительства меньшинства является система кумулятивнаго или собирательнаго вотума (vote cumulatif). Сущность ея заключается въ слѣдующемъ. Опять-таки и эта система предполагаетъ выборы по спискамъ. На данный избирательный округъ приходится, напримѣръ, пять депутатовъ. Каждому въ отдѣльности, избирателю предоставляется право либо подать свой голосъ за каждаго изъ пяти кандидатовъ въ отдѣльности, либо кумулировать свои голоса на какомъ-нибудь опредѣленномъ кандидатѣ или на нѣсколькихъ кандидатахъ. У каждаго избирателя пять голосовъ, и онъ можетъ или написать на своемъ бюллетенѣ Иванова, Петрова, Сидорова, Федорова и Степанова или написать пять разъ фамилію одного изъ кандидатовъ, хотя бы Иванова, или онъ можетъ два раза написать Петрова, а три раза Семенова и т.д. Однимъ словомъ, избиратель имѣетъ право кумулировать свои голоса, какъ ему угодно.

Очевидное дѣло, что эта система какъ будто бы соотвѣтству -

етъ интересамъ меньшинства: если оно будетъ кумулировать свои голоса на какомъ-нибудь одномъ кандидатѣ, то оно можетъ провести его въ парламентъ. Возьмемъ такой примѣръ: въ округѣ 10.000 избирателей; въ немъ борются двѣ партіи - партія А располагаетъ силою въ 6.000 избирателей, а партія В - силою въ 4.000 избирателей. Полагается выбрать пять депутатовъ. У каждаго избирателя имѣется по пяти голосовъ, которыми онъ можетъ распоряжаться, какъ ему угодно. Такимъ образомъ у партіи А насчитывается всего 30.000 голосовъ (6.000.5) и у партіи В - 20.000. Если партія А кумулируетъ всѣ 30.000 голосовъ на своихъ трехъ кандидатахъ, то каждый изъ нихъ получитъ по 10.000 голосовъ. Если партія В кумулируетъ свои голоса на двухъ кандидатахъ, то каждый изъ нихъ получитъ тоже по 10.000. И въ парламентъ попадутъ три депутата партіи А и два кандидата партіи В.

Не смотря на всю кажущуюся правильность и остроуміе, эта система на практикѣ оказывается совершенно невозможной. Прежде всего потому, что она предполагаетъ такую безконечно строгую партійную дисциплину и такой даръ предвидѣнія и способность разсчитать свои шансы, которыхъ ни у одной партіи никогда не было и быть не можетъ. Малѣйшая ошибка въ разсчетѣ можетъ привести къ совершенно невозможнымъ результатамъ и въ частности - дать побѣду меньшинству надъ большинствомъ. Если партія А раздробитъ свои голоса, меньшинство ее забьетъ. Если она черезчуръ кумулируетъ свои голоса, она тоже проиграетъ и потеряетъ понапрасну опредѣленное количество голосовъ. Если партія А, имѣющая въ своихъ рядахъ 6.000 избирателей, пожелаетъ провести въ парламентъ всѣхъ пятерыхъ кандидатовъ, она должна разбить между ними свои 30.000 голосовъ, и она на долю каждаго кандидата можетъ дать не болѣе 6.000 голосовъ. Предположимъ, что партія В своими 20.000 голосовъ пожелаетъ провести трехъ кандидатовъ. Она свои 20.000 голосовъ дѣлитъ между тремя кандидатами своей партіи, причемъ каждый изъ нихъ получаетъ по 6.666 голосовъ. Въ результатѣ окажется, что въ парламентъ попадутъ 3 кандидата партіи В, а для партіи А остается только два депутатскихъ мѣста. Меньшинство оказывается лучше представленнымъ въ парламентѣ, чѣмъ большинство. Такіе случаи возможны очень часто, потому что чрезвычайно трудно знать, какое большинство

стоитъ за господствующую партію и какъ дѣлятся на партіи остальные избиратели. Все дѣло не въ степени вліянія политическихъ партій на общество, а въ правильности техническаго разсчета. Но правильно кумулировать голоса является дѣломъ чрезвычайно труднымъ. Это возможно въ небольшомъ избирательномъ собраніи при какихъ - нибудь внутреннихъ выборахъ, когда какое-нибудь собраніе выбираетъ изъ своей среды комиссію. Но при государственныхъ выборахъ эта игра голосами или ихъ кумуляція встрѣчаетъ непреодолимыя препятствія. И нужно сказать, что практически эта система никогда не была осуществлена и никакихъ шансовъ на практическое осуществленіе не имѣетъ.

Отъ этихъ системъ весьма существенно и рѣзко отличаются пропорціональныя системы въ собственномъ смыслѣ этого слова. Сущность этихъ системъ явствуетъ изъ самаго названія. Пропорціональная система выборовъ - это такая система, при которой депутатскія полномочія распредѣляются между отдѣльными партіями или отдѣльными группами избирателей пропорціонально числу поданныхъ за каждую партію или группу избирательныхъ голосовъ.

Составить представленіе о пропорціональныхъ системахъ при ихъ безконечномъ разнообразіи, на первый взглядъ кажется задачей чрезвычайно трудной. Но въ дѣйствительности между разнообразнѣйшими пропорціональными системами есть одно общее и это общее составляетъ essentiale понятія пропорціональныхъ системъ.

Тѣ избирательныя системы мы назовемъ пропорціональными, которыя построены на началѣ, такъ называемаго, избирательнаго метра. Есть избирательный метръ - есть и пропорціональная система, нѣтъ избирательнаго метра - нѣтъ пропорціональной системы.

Самый простой и элементарный способъ опредѣленія избирательнаго метра или знаменателя заключается въ дѣленіи числа поданныхъ на выборахъ голосовъ на число депутатскихъ мѣстъ, приходящихся на данный избирательный округъ. Если въ данномъ округѣ подано 10.000 голосовъ и этотъ округъ посылаетъ 10 депутатовъ, то избирательный метръ будетъ равняться 1.000 избирателей.

Переходя къ разсмотрѣнію системъ пропорціональныхъ выборовъ, мы, прежде всего, не должны задаваться совершенно неосуществимой задачей обозрѣть всѣ многочисленныя и разнообразныя системы, предложенныя различными политическими дѣятелями и писателями. Мы

должны ограничиться разсмотрѣніемъ наиболѣе типичныхъ системъ. Въ этомъ отношеніи слѣдуетъ различать пропорціональныя системы двухъ типовъ: системы свободной группировки избирателей и системы группировки партійной.

Сущность пропорціональной системы, построенной на началѣ свободной группировки, можетъ быть выяснена въ связи съ разсмотрѣніемъ системы, предложенной англичаниномъ Геромъ. Она является типической для системъ, построенныхъ на разсматриваемомъ началѣ. Сущность этой системы заключается въ слѣдующемъ. Геръ разсматриваетъ всю страну, какъ одинъ округъ, и въ его системѣ отсутствуетъ дѣленіе страны на избирательные округи по территоріальному началу. Избирательный знаменатель опредѣляется путемъ дѣленія числа голосующихъ во всей странѣ избирателей на количество депутатскихъ мѣстъ. Каждый въ отдѣльности избиратель обладаетъ однимъ голосомъ, т.е. онъ можетъ голосовать только за одного кандидата. Кандидатъ, у котораго число голосовъ достигаетъ избирательнаго метра, считается выбраннымъ. Однако-же, въ виду того, что какой-нибудь кандидатъ, угодный значительной группѣ избирателей, можетъ получить количество голосовъ больше, чѣмъ избирательный метръ, и такъ какъ весьма нежелательно, чтобы безцѣльно пропадали лишніе голоса, поданные за этого кандидата, то Геръ вводитъ къ своей системѣ слѣдующій коррективъ: каждому избирателю предоставляется право писать на своемъ бюллетенѣ нѣсколько именъ угодныхъ ему кандидатовъ въ порядкѣ убывающей желательности. По окончаніи подачи голосовъ всѣ бюллетени свозятся въ одно центральное мѣсто, гдѣ ихъ вскрываютъ и подсчитываютъ голоса. Сначала принимаются во вниманіе только имена, поставленныя въ началѣ избирательныхъ списковъ. Разъ кандидатъ получилъ требуемое избирательнымъ метромъ число избирательныхъ голосовъ, его имя вычеркивается во всѣхъ остальныхъ запискахъ, въ которыхъ онъ поставленъ на первомъ мѣстѣ. Для него прежде всего подсчитываются записки, въ которыхъ онъ помѣченъ одинъ, затѣмъ записки, въ которыхъ названы еще два, три, четыре и т.д. условныхъ кандидатовъ. Въ запискахъ, въ которыхъ имя такого кандидата вычеркнуто, первое мѣсто занимаютъ кандидаты, стоявшіе раньше на второмъ и имъ присчитываются тѣ голоса, которые бы-

ли поданы за перваго кандидата, но которые оказались ему ненужными. Эта операція продолжается до тѣхъ поръ, пока въ депутаты окажутся выбранными всѣ лица, получившіе число голосовъ, равное избирательному метру. Если послѣ этого еще не замѣщены всѣ депутатскія вакансіи, то вопросъ объ остальныхъ кандидатахъ, за которыхъ подавались голоса, рѣшается относительнымъ большинствомъ. Такова сущность пропорціональной системы, предложенной Геромъ. Нужно сказать,что пропорціональная система, построенная на началѣ свободной группировки, встрѣчается съ большими практически затрудненіями и является системой по самому существу своему весьма мало удовлетвори - тельной. Легко представить себѣ, что вся страна разсматривается, какъ одинъ избирательный округъ, но технически совер - шенно немыслимо организовать выборы по этой системѣ въ странѣ болѣе или менѣе значительной по своимъ размѣрамъ. Поэто - му, когда эту систему пытались примѣнить на практикѣ, то въ нее привносились извѣстные коррективы. Въ Даніи въ 1855 году была введена пропорціональная система, подобная системѣ Гера, но съ тѣмъ существеннымъ отличіемъ, предложеннымъ дат - скимъ математикомъ Андрэ, что страна дѣлится на избиратель - ные округи. Мы увидимъ впослѣдствіи, что какъ только созда - ется дѣленіе страны на округи, такъ система пропорціональ - ныхъ выборовъ нарушается: пропорціональность можетъ быть выражена только при одномъ избирательномъ округѣ.

Другое громаднѣйшее неудобство только что разсмотрѣн - ной системы заключается въ слѣдующемъ: нельзя ожидать того , что каждый въ отдѣльности избиратель будетъ писать сполна то число депутатовъ, какое приходится на данный избирательный округъ или на всю страну. Написать одного или двухъ кандидатовъ не представляетъ большого труда, но трудно написать 20, а тѣмъ болѣе 400-500 кандидатовъ. При этой системѣ неизбѣжно оказываются случаи, когда масса голосовъ безцѣльно пропада -

---

*"ТЕОРІЯ КОНСТИТУЦІОННАГО ГОСУДАРСТВА". Проф. В.М.ГЕССЕНЪ.*

*Листъ 13-ый.*

*Литографія Трофимова. Можайская 3.*

етъ. Я намѣтилъ всего двухъ кандидатовъ, другой избиратель намѣтилъ этихъ же двухъ кандидатовъ, за которыхъ голосуетъ довольно значительная группа избирателей даннаго округа - въ результатѣ вся масса голосовъ, полученныхъ этимъ кандидатомъ сверхъ того числа, которое устанавливается избирательнымъ метромъ, совершенно пропадаетъ. А это влечетъ за собой колоссальное нарушеніе пропорціональности, такъ какъ остаются не представленными многіе избиратели, голосовавшіе за этихъ двухъ избирателей. И при конечномъ результатѣ - выборъ значительнаго количества депутатовъ рѣшается относительнымъ большинствомъ.

Наконецъ, при разсматриваемой системѣ, - и это ея существенный недостатокъ, - судьба второго и слѣдующихъ кандидатовъ зависитъ только отъ случая. Первый кандидатъ назначается несомнѣнно избирателями, тогда какъ тѣ кандидаты, которые значатся на второмъ или на третьемъ мѣстѣ списка, назначаются случаемъ, а не избирателями. Поясню сказанное примѣромъ. Предположимъ, что избирательный метръ равняется 10.000 голосовъ. Избиратели съ большимъ единодушіемъ голосуютъ за кандидата А - уважаемаго лидера какой-нибудь партіи. Этотъ кандидатъ получаетъ на выборахъ 20.000 голосовъ. Что касается второго и третьяго кандидатовъ, то тутъ можетъ произойти дробленіе голосовъ: одни избиратели будутъ писать на второмъ мѣстѣ В, а другіе С. За А подаетъ 20.000 голосовъ. Изъ этихъ 20.000 голосовъ на долю В приходится 10.000 голосовъ, точно также и на долю С - 10.000 голосовъ. Кандидатъ А во всякомъ случаѣ пройдетъ въ парламентъ. Но кто же попадетъ въ парламентъ вторымъ - В или С? Этотъ вопросъ рѣшается порядкомъ вниманія изъ урны бюллетеней. Если начнутъ выбирать бюллетени такъ, что сначала будетъ попадаться больше бюллетеней, въ которыхъ на второмъ мѣстѣ стоитъ С - пройдетъ въ парламентъ В. Если совершенно случайно, въ такомъ же положеніи очутится В, то попадетъ въ парламентъ С. Такимъ образомъ, выборъ второго и слѣдующихъ кандидатовъ рѣшается случаемъ.

Наряду съ этими техническими разсужденіями, существеннѣйшимъ возраженіемъ противъ пропорціональныхъ системъ, построенныхъ на началѣ свободной группировки, является ихъ неприспособ-

ленность къ партійной организаціи страны. Мы увидимъ впослѣдствіи, что пропорціональная система вообще возможна только въ тѣхъ странахъ, гдѣ существуютъ организованныя и вліятельныя политическія партій. Но если базисомъ, на которомъ покоится пропорціональная избирательная система, является партійная организація, то естественное дѣло-это пропорціональная система, построенная на началѣ свободной группировки, вноситъ въ эту партійную организацію разложеніе, потому что, предоставляя каждому избирателю вотировать за какого угодно кандидата, независимо отъ общаго для всей партіи плана, она тѣмъ самымъ разрушаетъ единство, характеризующее партію, какъ таковую. Вотъ почему вездѣ, гдѣ вводится пропорціональная система, всѣ партіи настаиваютъ на томъ, чтобы она была построена на началѣ партійныхъ списковъ, такъ какъ послѣдняя система обезпечиваетъ преобладающее значеніе за центральными органами, управляющими партіями. И въ настоящее время вездѣ, гдѣ осуществлена пропорціональная система, она осуществлена по системѣ выборовъ по партійнымъ спискамъ.

Сущность пропорціональной системы, построенной на началѣ партійной группировки, заключается въ томъ, что выборы происходятъ не индивидуально за опредѣленное лицо, а избиратели голосуютъ за тотъ или иной списокъ лицъ, предлагаемыхъ опредѣленной партіей. Пропорціональныя системы этой категоріи могутъ быть двоякаго рода: 1) системы, въ основѣ которыхъ лежитъ начало, такъ называемыхъ, связанныхъ или неподвижныхъ списковъ и 2) системы, въ основѣ которыхъ лежитъ начало, такъ называемыхъ, свободныхъ списковъ.

Сущность системы связанныхъ или твердыхъ списковъ заключается въ томъ, что та или иная партія или группа избирателей выставляетъ опредѣленный списокъ кандидатовъ. Каждый избиратель подаетъ свой голосъ не за опредѣленнаго кандидата списка, а за тотъ или иной списокъ цѣликомъ. Далѣе, подсчитывается число голосовъ, поданныхъ за всѣ списки; это число дѣлится на число депутатскихъ мѣстъ - опредѣляется избирательный знаменатель. Затѣмъ разсчитывается, сколько разъ этотъ избирательный знаменатель содержится въ числѣ голосовъ, поданныхъ за

тотъ или иной списокъ. Списки кандидатовъ составляются въ порядкѣ убывающей ихъ желательности. Если на опредѣленный списокъ приходится три депутатскихъ мѣста, то три первые кандидата этого списка и считаются избранными въ парламентъ.

Эта система, такъ называемыхъ, связанныхъ или неподвижныхъ списковъ, примѣняется въ Сербіи. Сущность сербской системы пропорціональныхъ выборовъ заключается въ слѣдующемъ.Согласно постановленію конституціи (ст.93) скупщина составляется изъ депутатовъ, избираемыхъ по округамъ такимъ образомъ, что отъ каждыхъ 4.500 плательщиковъ прямыхъ налоговъ посылается по одному представителю. Передъ выборами въ городахъ каждые 50 избирателей, а въ селахъ каждые 100 избирателей могутъ представить списокъ предлагаемыхъ ими кандидатовъ, размѣщая ихъ въ порядкѣ убывающей желательности.Эти списки представляются въ избирательное бюро, гдѣ они нумеруются въ порядкѣ ихъ поступленія. Въ день выборовъ ставится столько избирательныхъ урнъ, сколько было заявлено списковъ кандидатовъ и подъ каждой урной ставится одинъ изъ этихъ списковъ. Избиратели опускаютъ свои избирательные шары въ ту урну,надъ которой помѣщенъ наиболѣе симпатичный имъ списокъ кандидатовъ . Затѣмъ подсчитываются шары въ каждой урнѣ. Избранными изъ каждаго списка признаются столько кандидатовъ, начиная съ перваго, сколько разъ въ числѣ шаровъ, оказавшихся въ данной урнѣ, содержится избирательный знаменатель. Если при этомъ окажется, что выбрано недостаточное число, то оставшіеся представители распредѣляются между списками, имѣющими наибольшіе избытки голосовъ сверхъ чиселъ, кратныхъ избирательному знаменателю.

Это - самая элементарная система выборовъ. Само собою понятно, что при производствѣ выборовъ по такой системѣ чрезвычайно усиливается вліяніе партійныхъ комитетовъ и, наоборотъ, чрезвычайно умаляется значеніе избирателя, какъ такового. Избирателю, слѣдовательно, совершенно не остается возможности опредѣлить своего кандидата. Подавая свой голосъ,избиратель отвѣчаетъ на одинъ вопросъ: къ какой партіи онъ принадлежитъ? Но онъ совершенно не отвѣчаетъ на вопросъ, который преимущественно и ставится избирателю на выборахъ: кого онъ

желаетъ имѣть предоставителемъ въ парламентѣ? Этотъ вопросъ рѣшается партійными комитетами, которые составляютъ списки. И, такимъ образомъ, всѣ результаты выборовъ отдаются въ руки партійныхъ комитетовъ, т.е. въ руки немногочисленной кучки людей, которые иногда руководствуются соображеніями политически чистыми и порядочными, но сплошь и рядомъ, - объ этомъ свидѣтельствуетъ опытъ всѣхъ странъ и, въ особенности, Соединенныхъ Штатовъ, - соображеніями самаго корыстнаго и низменнаго свойства. Самъ же избиратель превращается въ „голосующую скотину".

Естественное дѣло, что эта система вызываетъ противъ себя совершенно справедливыя нареканія. Противъ нея въ настоящее время ведется чрезвычайно энергичная оппозиція, результатомъ чего является то, что система неподвижныхъ списковъ болѣе и болѣе уступаетъ мѣсто системѣ свободныхъ списковъ.

Подъ системой свободныхъ списковъ понимается такая система, при которой голосованіе равнымъ образомъ производится за опредѣленный списокъ кандидатовъ, напередъ намѣченныхъ опредѣленной группой избирателей или партіей. Избиратель, подавая свой голосъ за тотъ или иной списокъ, имѣетъ, однако, право мѣнять содержаніе этого списка. Онъ можетъ, во-первыхъ, вычеркнуть изъ даннаго списка нѣкоторыхъ неугодныхъ ему кандидатовъ, во-вторыхъ, онъ можетъ измѣнить послѣдовательный порядокъ размѣщенія кандидатовъ въ спискѣ, затѣмъ, онъ можетъ включить и своихъ кандидатовъ въ списокъ, выставленный той или иной партіей и т.д. Эти разнообразные способы такъ называемаго панашированія ( Panaschieren) превращаютъ систему неподвижныхъ или твердыхъ списковъ въ систему списковъ свободныхъ. Степень этой свободы обращенія со спискомъ не всѣми избирательными системами опредѣляется одинаково. Напримѣръ, право вписывать въ какой нибудь партійный списокъ своихъ кандидатовъ встрѣчается не вездѣ. Обыкновенно избирателю предоставляется право или вычеркивать неугодныхъ ему кандидатовъ или измѣнять порядокъ ихъ. Такъ какъ при этой системѣ отъ послѣдовательности кандидатовъ зависитъ все, то это право избирателя, конечно, очень существенно и важно.

Всѣ существующія въ наши дни и наиболѣе совершенныя пропорціональныя избирательныя системы, напримѣръ, бельгійская ,

и вюртембергская являются системами выборовъ по спискамъ. Съ этими системами мы и познакомимся въ дальнѣйшемъ, а теперь намъ необходимо остановиться на разсмотрѣніи вопроса объ избирательномъ метрѣ.

Пока дѣло шло о выборахъ по системѣ свободной группировки, вопросъ объ избирательномъ метрѣ не представлялъ никакихъ затрудненій. При этой системѣ тотъ совершенно элементарный способъ опредѣленія избирательнаго метра, который заключается въ томъ, что количество голосовъ, поданныхъ на выборахъ, дѣлится на число депутатскихъ полномочій, вполнѣ достаточенъ и удовлетворителенъ. Но какъ только мы переходимъ къ системѣ выборовъ по партійнымъ спискамъ, то этотъ способъ оказывается совершенно негоднымъ, потому что при немъ совершенно неизбѣжны недовыборы. Полагается, напримѣръ, избрать 10 депутатовъ. Если мы будемъ опредѣлять избирательный метръ по этому способу, то совершенно неизбѣжно будетъ выбрано только 7 или 8 депутатовъ, а что-же спрашивается, нужно дѣлать съ тремя или двумя невыбранными депутатами? Вѣдь перебаллотировокъ при пропорціональной системѣ не можетъ быть.

Поясню неудовлетворительность этого способа опредѣленія избирательнаго метра такимъ примѣромъ: въ данномъ избирательномъ округѣ голосуетъ 10.000 избирателей; на округъ приходится 10 депутатовъ; избирательный метръ равняется 1.000 избирателей. Происходятъ выборы, во время которыхъ конкурируютъ такія партіи: А, В, С, Д, Е.

Списокъ партіи А собираетъ 2.700 голосовъ

" " В " 2.300 "

" " С " 3.500 "

" " Д " 1.600 "

" " Е " 900 "

Сколько же пройдетъ въ парламентъ кандидатовъ изъ каждаго конкурирующаго списка? Если мы раздѣлимъ числа голосовъ, собранныхъ отдѣльными списками, на избирательный метръ, то найдемъ, что -

Партія А пошлетъ въ парламентъ 2-хъ депутатовъ.

" В " " " 2-хъ "

" С " " " 3-хъ "

" Д " " " 1-го "

" Е " " " ни одного "

Такимъ образомъ, въ результатѣ выборовъ получается, что всѣми конкурирующими на выборахъ партіями посылается только 8 депутатовъ, тогда какъ нужно было избрать 10 депутатовъ. Если совершенно отбросить непредставленные остатки, то получится пропорціональность, наоборотъ, если мы станемъ накидывать на каждый остатокъ въ 500 и болѣе голосовъ, то получатся перевыборы. Вотъ почему, въ настоящее время, когда переходятъ къ пропорціональной системѣ, построенной на началѣ избранія по спискамъ, то предлагаются другіе, болѣе совершенные способы опредѣленія избирательнаго метра.

Очень элементарный и чрезвычайно удовлетворительный способъ опредѣленія избирательнаго метра, никогда не доводящій ни до недовыборовъ, ни до перевыборовъ - въ чемъ заключается его главное преимущество - былъ предложенъ Д'Ондт'омъ. Сущность его системы опредѣленія избирательнаго метра заключается въ слѣдующемъ. Число голосовъ, полученныхъ отдѣльными списками, дѣлятъ послѣдовательно на рядъ чиселъ: 1, 2, 3, 4, 5 и т.д. Полученныя частныя располагаютъ въ порядкѣ ихъ убывающей величины. Избирательнымъ метромъ всегда будетъ то частное, которое по порядку занимаетъ мѣсто, соотвѣтствующее числу подлежащихъ избранію представителей. Если надо избрать трехъ депутатовъ, избирательнымъ метромъ будетъ третье по величинѣ частное, если пять - пятое и т.д. Возьмемъ такой примѣръ. Нужно избрать четырехъ депутатовъ. На выборахъ конкурируютъ списки партій: А, В, С и Д. На списокъ партіи А приходится 1.200 голосовъ, на списокъ партіи В - 1.008 голосовъ, на списокъ партіи С - 612, на списокъ партіи Д - 360 голосовъ.

Эти числа даютъ при дѣленіи:

на 1 - 1.200; 1.008; 612; 360.

на 2 - 600; 504; 306; 180

на 3 - 400; 326; 204; 120.

на 4 - 300; 252; 153; 90.

Если размѣстимъ полученныя частныя въ порядкѣ убывающей постепенности, то получится рядъ: 1.200; 1.008; 612; 600;504; 400 и т.д. Нужно избрать четырехъ депутатовъ. Четвертое по величинѣ частное, т.е. 600 и будетъ избирательнымъ метромъ. Опредѣливъ избирательный метръ, очень легко опредѣлить, сколько депутатскихъ мѣстъ получитъ каждый списокъ;дѣля число поданныхъ голосовъ за партію А - 1.200 голосовъ на избирательный метръ - 600, найдемъ, что отъ списка партіи А попадутъ въ парламентъ два депутата. Точно такимъ же образомъ найдемъ,что отъ списковъ партіи В и С будетъ избрано по одному депутату и что отъ списка партіи Д - ни одного.

Этотъ способъ опредѣленія избирательнаго метра восъ - принятъ бельгійской конституціей; по этой же системѣ опредѣ - ляется избирательный метръ и въ Вюртембергѣ.

Пропорціональная система, построенная на началѣ выборовъ по списку, практикуется въ настоящее время въ большинствѣ случаевъ. Ея преимущество заключается въ томъ, что избиратель не является „голосующей скотиной", онъ можетъ относиться болѣе или менѣе сознательно къ своей общественной функціи - подачи голоса.

Но и эта система представляетъ на практикѣ довольно существенныя неудобства и даже большую опасность. Прежде всего, противъ нея энергично протестуютъ политическія партіи:эта система не въ интересахъ политическихъ организацій. Въ то время какъ при системѣ пропорціональнаго избранія по неподвиж - нымъ спискамъ каждый избиратель вотируетъ за опредѣленную партію, при системѣ свободныхъ списковъ сохраняетоя только начало голосованія кандидатовъ, а голосованіе партій не имѣетъ мѣста, такъ какъ при этой системѣ можно составить смѣшанный списокъ изъ кандидатовъ, предложенныхъ различными партіями . Этимъ самымъ разрушается партійная организація выборовъ и ре-

зультаты выборовъ не могутъ быть предусмотрѣны партіями; это вноситъ извѣстное разложеніе въ партійную дисциплину и мѣшаетъ поддержанію единства политическихъ партій. Весьма понятно поэтому, что противъ этой системы чрезвычайно энергично возстали представители наиболѣе дисциплинированныхъ партій. Когда въ Вюртембергскомъ ландтагѣ обсуждался вопросъ о новомъ законѣ, долженствовавшемъ опредѣлить избирательную систему, противъ системы свободныхъ списковъ и въ защиту системы списковъ неподвижныхъ высказались представители наиболѣе организованныхъ въ Вюртембергѣ партій: во-первыхъ, партія центра, въ лицѣ своего представителя Grobera'a, во-вторыхъ, соціалъ-демократы въ лицѣ Keil'я. Эти партіи, имѣющія опредѣленные кадры своихъ сторонниковъ, всячески протестовали противъ введенія пропорціональной системы, построенной на началѣ избранія по свободнымъ спискамъ.

Указанное соображеніе, конечно, не имѣетъ рѣшающаго значенія, потому что, если даже признать, что партійныя организаціи являются необходимымъ условіемъ представительнаго строя вообще и что онѣ необходимы для организаціи общественнаго мнѣнія страны, то, съ другой стороны, нужно признать, что и партійный деспотизмъ, отрицающій самостоятельность избирателя, долженъ быть введенъ въ извѣстныя границы.

Но противъ этой системы приводится еще другое соображеніе, имѣющее не принципіальный, а технической характеръ и представляющееся въ высокой степени серьезнымъ. При помощи системы „das Panaschieren" меньшинству опредѣленной партіи, меньшинству въ предѣлахъ своей партіи предоставляется возможность совершенно опрокинуть желанія и расчеты большинства. Представьте себѣ, что какой-нибудь партійный комитетъ, сообразуясь съ интересами дѣйствительнаго и подавляющаго большинства партіи, составитъ такой списокъ кандидатовъ: на первое мѣсто онъ поставитъ кандидата А, на второе В, на третье - С, на четвертое кандидата Д. Кандидатъ А - это лидеръ партіи, пользующійся наибольшимъ уваженіемъ; В и С это слѣдующіе за нимъ наиболѣе вліятельные члены этой партіи; а Д является, какъ говорятъ, соломеннымъ кандидатомъ. Партія очень дисциплинирована и вотируетъ, какъ одинъ человѣкъ. Изъ

10.000 избирателей 9.000 подаютъ партійный бюллетень. Такимъ образомъ кандидатъ А получаетъ 9.000 голосовъ, столько же получили кандидаты В и С и Д. Но вотъ находится кучка избирателей въ 10 человѣкъ, которая отдаетъ свои голоса кандидату Д, не голосуя въ то же время ни за А, ни за В, ни за С. Кандидатъ Д получаетъ такимъ образомъ 9.010 голосовъ. Предположимъ, что на списокъ этой партіи приходится всего одинъ кандидатъ. Кто же попадетъ въ парламентъ отъ этого списка? Избраннымъ оказывается соломенный кандидатъ Д, котораго никто не желалъ и не думалъ видѣть своимъ представителемъ въ законодательномъ собраніи.

Этотъ маневръ нѣмецкіе публицисты называютъ „обезглавленіемъ списковъ". Я скажу даже больше. Представьте себѣ, что враждебная партія очень заинтересована въ томъ, чтобы не прошелъ въ парламентъ какой-нибудь изъ лидеровъ партіи А. Въ такомъ случаѣ она откомандировываетъ нѣсколько своихъ членовъ для того, чтобы они вотировали за соломеннаго кандидата враждебнаго списка. Партія А голосуетъ, какъ одинъ человѣкъ, но благодаря голосамъ небольшой кучки противниковъ, голосующихъ за соломеннаго кандидата этой партіи, избраннымъ оказывается именно этотъ послѣдній, а не глава партіи А, если, конечно, на данный списокъ приходится только одинъ депутатъ.

Въ Вюртембергскомъ ландтагѣ депутатомъ Grober'омъ приводится цѣлый рядъ примѣровъ, которые должны были доказать, что эти опасенія не являются мнимыми, что на практикѣ такія явленія встрѣчаются очень и очень часто. Дѣло въ томъ, что пропорціональная система, построенная на началѣ избранія по свободнымъ спискамъ, практикуется по многимъ городамъ Германіи примѣнительно къ выборамъ членовъ промышленныхъ судовъ. Изъ практики выборовъ въ эти суды Grober цитируетъ такіе случаи: въ Магдебургѣ списокъ судей былъ обезглавленъ потому, что въ числѣ 9.000 человѣкъ, голосовавшихъ за данный списокъ, оказалось одиннадцать предателей, которые подали свои голоса не за первыхъ, а за послѣднихъ кандидатовъ. Во Франкфуртѣ изъ 700 избирателей, которые голосовали за списокъ судей опредѣленной партіи, измѣнило только 60 человѣкъ, но списокъ оказался опрокинутымъ. Въ Ульмѣ изъ 350 избирателей измѣнилъ

только одинъ и тотъ кандидатъ, который стоялъ на первомъ мѣстѣ, не былъ избранъ. Какъ же можно вести избирательную компанію при такихъ условіяхъ? Вѣдь никакой партійный расчетъ невозможенъ.

Этотъ аргументъ является чрезвычайно убѣдительнымъ. Несомнѣнно, что при системѣ избранія по свободнымъ спискамъ должны быть приняты мѣры для того, чтобы партійный расчетъ не былъ совершенно опрокинутъ. Существуютъ двѣ системы, могущія устранить только что указанный недостатокъ - обезглавленіе списка.

Многими рекомендуется система выборовъ - vote une nominale. Сущность ея при системѣ выборовъ по свободнымъ спискамъ заключается въ томъ, что каждому въ отдѣльности избирателю предоставляется право голосовать только за одного кандидата списка. Имѣется списокъ кандидатовъ: А, В, С, Д. Каждый избиратель голосуетъ за А, или за В и т.д., а не за весь списокъ. У избирателя одинъ голосъ, который присчитывается одному кандидату и списку, въ которомъ этотъ кандидатъ значится. Расчетъ производится очень просто. Кандидатъ А получилъ, скажемъ, 9.000 голосовъ, В - 4.000, С - 2.500 и Д - 500. Прежде всего суммируется число голосовъ, поданныхъ за всѣхъ кандидатовъ списка; опредѣляется избирательный метръ и на основаніи послѣдняго - количество избранныхъ депутатовъ изъ числа кандидатовъ даннаго списка. А затѣмъ въ предѣлахъ списка это количество избранныхъ депутатовъ распредѣляется по числу голосовъ, полученныхъ каждымъ кандидатомъ въ отдѣльности. Если въ нашемъ примѣрѣ избирательный метръ равняется 5.000, а взятый нами списокъ получилъ въ общемъ 16.000 голосовъ, то 3 кандидата этого списка пройдутъ въ парламентъ. Кто же будутъ эти трое? Прежде всего пройдетъ лидеръ партіи А, получившій 9.000 голосовъ; ненужные ему 4.000 голосовъ присчитываются второму кандидату В и В, слѣдовательно, тоже будетъ избранъ; но и кандидатъ В не используетъ всѣхъ голосовъ, поданныхъ за перваго, остаются еще 3.000 голосовъ, которые передаются третьему кандидату С, который пройдетъ въ парламентъ 2.500 голосовъ, поданныхъ за него, - и 2,500 голосовъ, не использованныхъ ни первымъ, ни вторымъ кандидатомъ.

Такая система дѣйствительно устраняетъ опасность обез -

главленія списка: во-первыхъ потому, что при такихъ условіяхъ лидеръ партіи всегда получитъ громадное большинство голосовъ и, слѣдовательно, соломенный кандидатъ имѣетъ очень мало шансовъ пройти; съ другой стороны, командировка членовъ одной партіи для обезглавленія списка враждебной партіи не можетъ имѣть мѣста, потому что при такой системѣ этой партіи приходится тратить свою силу попустому. Разъ у каждаго избирателя имѣется одинъ только голосъ, то избиратель, которому было поручено голосовать за кандидата враждебной партіи, ничего не можетъ дать своей партіи, а на это не всякая партія пойдетъ. Такимъ образомъ, эта система несомнѣнно достигаетъ своей цѣли. Но и она представляетъ огромныя неудобства тѣмъ, что при отсутствіи строжайшей партійной дисциплины и безпрекословнаго выполненія партійныхъ директивъ, получается, что первый кандидатъ получаетъ огромное количество голосовъ, напр., 10.000, тогда какъ кандидатъ, занимающій третье мѣсто, получаетъ только 200 или 400 голосовъ. Если на данный списокъ приходится только три депутатскихъ мѣста, то попадаетъ въ законодательное собраніе и этотъ послѣдній кандидатъ, но онъ попадаетъ туда не милостью избирателей, а милостью своего болѣе счастливаго товарища. Голоса перваго кандидата идутъ ему въ прокъ, но этимъ самымъ создается положеніе, при которомъ значеніе его какъ члена законодательнаго собранія, не можетъ не быть умалено.

Поэтому обыкновеннымъ техническимъ средствомъ противъ обезглавленія списковъ является начало кумуляціи голосовъ. Законъ предоставляетъ каждому избирателю право или голосовать въ предѣлахъ опредѣленнаго списка за всѣхъ кандидатовъ, или кумулировать свои голоса на одномъ или нѣсколькихъ кандидатахъ этого списка. Обыкновенно закономъ устанавливается извѣстный предѣлъ для кумуляціи; нельзя, напримѣръ, собирать на одномъ кандидатѣ больше трехъ голосовъ. Партійный комитетъ распоряжается, чтобы опредѣленная группа избирателей кумулировала свои голоса на первыхъ кандидатахъ списка, наиболѣе угодныхъ цѣлой партіи. Всѣ подаютъ партійный списокъ, а опредѣленная группа избирателей кумулируетъ свои голоса на лидерахъ дан -

ной партіи и, такимъ образомъ, обезглавленіе списка оказывается устраненнымъ.

Вотъ съ этими поправками мы и встрѣчаемся на практикѣ въ пропорціональныхъ системахъ, построенныхъ на началѣ избранія по свободнымъ спискамъ.

Этимъ и можно было бы заключить характеристику пропорціональной системы. Однако же, практика указываетъ, что эта система способна еще къ дальнѣйшему совершенствованію и что присущіе ей по существу недостатки могутъ быть устранены дальнѣйшими техническими приспособленіями.

Существеннѣйшій недостатокъ наиболѣе совершенныхъ новѣйшихъ пропорціональныхъ системъ заключается въ томъ, что строгое осуществленіе пропорціональности при нихъ невозможно, потому что опредѣленное количество голосовъ неизбѣжно пропадаетъ. Остатки, которые меньше избирательнаго метра, оказываются во всякомъ случаѣ не представленными. Затѣмъ пропадаютъ голоса, полученные небольшими партіями, численность которыхъ не достигаетъ высоты избирательнаго метра. Возьмемъ примѣръ. Происходятъ выборы, въ которыхъ участвуютъ слѣдующія пять партій: нѣмецкая партія, консервативная партія, соціалъ-демократы, народная партія и центръ. За списокъ нѣмецкой партіи подано 900 голосовъ, за списокъ консервативной партіи - 410, за списокъ соціалъ-демократовъ - 1.500, за списокъ народной партіи - 540 и, наконецъ, за списокъ центра - 280 голосовъ. Положимъ, что на данный избирательный округъ приходится 6 депутатовъ. Какъ распредѣлить эти шесть депутатскихъ мѣстъ между партіями, участвующими въ выборахъ? Прежде всего нужно найти избирательный метръ, который, обыкновенно находится по системѣ д'Ондт'а. Количества голосовъ, полученныхъ названными партіями, дѣлятся на 1, 2, 3, 4 и т.д.; эти числа даютъ при дѣленіи:

| | Нѣм.парт. | Конс.парт. | С. Д. | Народн. парт. | Центръ. |
|---|---|---|---|---|---|
| на 1 - | 900, | 410, | 1.500, | 540, | 280. |
| " 2 - | 450, | 205, | 750, | 270, | 140. |
| " 3 - | 300, | 136, | 500, | 190, | 93. |

И т. д.

Теперь нужно найти шестое по величинѣ частное. Для этого всѣ полученныя частныя располагаются въ порядкѣ на величины, начиная съ большаго. Получится рядъ цифръ: 1) 1.500; 2) 900; 3) 750; 4) 540; 5) 500; 6) 450; 7) 410; 8) 300 и т.д. На шестомъ мѣстѣ значится 540, это число и будетъ избиратель - нымъ метромъ. Сколько же каждый списокъ получитъ депутат - скихъ мѣстъ? Для отвѣта на этотъ вопросъ дѣлимъ число голо - совъ, собранныхъ на выборахъ разными партіями, на избира - тельный метръ; тогда найдемъ, что нѣмецкая партія пошлетъ двухъ депутатовъ (900:450 = 2), консервативная партія не по-шлетъ ни одного депутата, потому что 410 голосовъ, собранные ею на выборахъ, меньше избирательнаго метра, партія соціалъ-демократовъ получитъ три депутатскихъ мѣста (1.500:450 = 3 и остатокъ - 150 голосовъ), народная партія одно мѣсто (540: :450 = 1 и остатокъ 90 голосовъ) и, наконецъ, центръ не по-лучитъ ничего.

Изъ этого примѣра видно, что при данной системѣ пропа - даетъ чрезвычайно много голосовъ. Партія, получившая на вы - борахъ 410 голосовъ, теряетъ всѣ свои голоса только потому, что ей не хватаетъ какихъ-нибудь 40 голосовъ до избиратель - наго метра. Затѣмъ получаются довольно значительные остатки: соціалъ-демократы въ данномъ примѣрѣ теряютъ 150 голосовъ, которые (остатки) тоже пропадаютъ. Задача совершенствованія пропорціональной системы и заключается въ томъ, чтобы воз - можно интенсивнѣе использовать поданные голоса, использовать ихъ такъ, чтобы возможно меньше было пропадающихъ голосовъ. Для этой цѣли создается система, которую можно назвать „си - стемой соединенія списковъ" (но не соединеннаго списка). До - пускается соединеніе нѣсколькихъ списковъ, которые по отно - шенію къ другимъ спискамъ разсматриваются какъ одинъ. Такимъ образомъ, получается возможность использовать пропадающіе при другихъ условіяхъ голоса. Возьмемъ только что приведен - ный примѣръ. На выборахъ борются партіи: нѣмецкая, консерва-тивная, соціалъ-демократическая, народная и центръ. Пред - ставьте себѣ, что буржуазныя партіи находятъ, что у нихъ есть общій врагъ соціалъ-демократы, съ которыми они всѣ вмѣстѣ должны бороться. Желая возможно полнѣе использовать голоса, полученные всѣми буржуазными партіями, они еще до

выборовъ производятъ соединеніе списковъ. Представители партій подаютъ въ избирательное бюро заявленіе, что четыре партіи-нѣмецкая, консервативная, народная и центръ желаютъ образовать объединеніе своихъ списковъ. Что это значитъ? Это значитъ, что всѣ отдѣльные списки четырехъ партій по отношенію къ списку соціалъ-демократовъ при расчетѣ мандатовъ будутъ разсматриваться какъ одинъ списокъ. Затѣмъ, когда произошло распредѣленіе депутатскихъ мѣстъ между соціалъ-демократическимъ спискомъ и объединеннымъ спискомъ четырехъ партій, то происходитъ распредѣленіе депутатскихъ мѣстъ между отдѣльными партіями, образовавшими соединеніе списковъ, пропорціонально количеству голосовъ, поданныхъ за каждую изъ этихъ партій. Въ данномъ примѣрѣ число голосовъ, поданныхъ за соціалъ-демократическую партію, равняется 1.500. За объединенный списокъ подается 2.130 (900 + 410 + + 540 + 280 = 2.130) голосовъ. По системѣ д'Ондт'а дѣлается распредѣленіе депутатскихъ мѣстъ между этими двумя списками. Числа 2.130 и 1.500 дѣлятся:

| | Объединеніе списковъ. | С. - Д. |
|---|---|---|
| на 1 | 2.130 | 1.500. |
| " 2 | 1.065 | 750. |
| " 3 | 710 | 500. |
| " 4 | 532 | 375. |

И т. д.

Полученныя частныя распредѣляются по своей величинѣ; получается такой рядъ цифръ: 2.130, 1500, 1065, 750, 710, 532, 500 и т.д. Избирательный знаменатель, занимающій шестое мѣсто, равняется 532. И теперь, при такомъ соединеніи списковъ буржуазныхъ партій, соціалъ-демократы получаютъ не три, а только 2 депутатскихъ мѣста (1500:532 = 2, причемъ остатокъ равняется 436), а списокъ объединенія получаетъ четыре мѣста вмѣсто трехъ, которые были завоеваны этими партіями при изолированномъ выступленіи.

Затѣмъ происходитъ распредѣленіе этихъ четырехъ мѣстъ между партіями, вступившими въ соглашеніе. Распредѣленіе про-

изводится пропорціонально числу голосовъ, полученныхъ той или иной партіей. Произведя извѣстныя намъ вычисленія, найдемъ , что избирательный метръ будетъ равняться 410 и въ результатѣ: нѣмецкая партія посылаетъ въ парламентъ, какъ и прежде, двухъ представителей, консервативная партія, прежде ничего не получившая, посылаетъ одного представителя, а народная партія и центръ остаются въ прежнемъ положеніи. Такимъ образомъ, картина выборовъ совершенно измѣняется. Вмѣсто прежняго распредѣленія: три мѣста у соціалъ-демократовъ, два мѣста у нѣмецкой партіи и одно мѣсто у народной, - получается значительно измѣненное распредѣленіе: соціалъ-демократы имѣютъ только два мѣста, нѣмецкая партія - два, консервативная партія - одно, и народная партія также одно.

Вотъ все существенное, что можно было бы сказать о пропорціональныхъ системахъ.

Теперь необходимо остановиться на бельгійской и вюртембергской пропорціональныхъ системахъ.

Что касается бельгійской пропорціональной системы, то эта система вводится закономъ 19-го декабря 1899 года. Этотъ законъ дѣлитъ всю страну на нѣсколько большихъ избирательныхъ округовъ, число которыхъ доходитъ до 30-ти. Каждый округъ избираетъ опредѣленное количество депутатовъ: отъ 3-хъ до 6-ти въ зависимости отъ величины округа. Нѣкоторые наиболѣе крупные города выдѣлены въ особую категорію и выбираютъ опредѣленное количество народныхъ представителей, пропорціонально числу населенія въ нихъ: Брюссель посылаетъ 18 депутатовъ, Антверпенъ и Люттихъ - 11, Гентъ - 10 и Шарльруа - 8. Выборы происходятъ слѣдующимъ образомъ. Каждая группа въ 100 избирателей имѣетъ право заявить кандидатскій списокъ. Этотъ списокъ кандидатовъ за опредѣленное время до выборовъ представляется въ избирательную комиссію и публикуется во всеобщее свѣдѣніе. Каждому въ отдѣльности избирателю предоставляется только одинъ голосъ. Это нужно особенно имѣть въ виду, такъ какъ въ этомъ заключается существенная особенность бельгійской избирательной системы. Избиратель своимъ голосомъ можетъ распорядиться двояко: онъ можетъ подать свой голосъ за весь списокъ. Это не значитъ, что его голосъ засчитывается всѣмъ кан-

дидатамъ даннаго списка, а это значитъ, что онъ засчитывается прежде всего первому кандидату списка, если же у этого кандидата имѣется достаточное количество голосовъ, т.е. число голосовъ, соотвѣтствующее избирательному метру, тогда этотъ голосъ засчитывается второму кандидату, если и этотъ въ немъ не нуждается, тогда третьему и т.д. Такимъ образомъ, и въ этомъ случаѣ, когда избиратель голосуетъ за весь списокъ, онъ въ существѣ дѣла подаетъ свой голосъ за одного кандидата, который нуждается въ его голосѣ, въ порядкѣ постепенности кандидатовъ даннаго списка. Но кромѣ того, избиратель можетъ подать свой голосъ за опредѣленное лицо, напримѣръ, за пятаго кандидата списка.

Технически это организовано такимъ образомъ: приготовлены оффиціальные бюллетени, которые имѣютъ такую внѣшнюю форму:

| №. 1. (либеральный ) | №. 2. (католиковъ). | №. (соціалистовъ). |
|---|---|---|
| A | D | K |
| B | E | Z |
| C | F | M |
| | G | N |
| | H | |

Въ началѣ каждаго бюллетеня стоитъ кружокъ, затѣмъ стоятъ имена кандидатовъ: A, B, C и т.д., и рядомъ съ каждымъ именемъ помѣщается также по кружку. Если избиратель подаетъ свой голосъ за весь списокъ, то онъ долженъ зачеркнуть кружокъ, который стоитъ надъ спискомъ. Если же онъ желаетъ подать свой голосъ за отдѣльное лицо, то зачеркнуть кружокъ, который стоитъ около фамиліи угоднаго ему кандидата.

Разсчетъ производится такимъ образомъ: Возьмемъ такой слу-

чай: за весь списокъ N 1. подано 5.380 голосовъ и кандидатъ A получилъ 125 индивидуальныхъ голосовъ, B - 230 и C - 500 индивидуальныхъ голосовъ. Для бюллетеня N.2 имѣемъ: за списокъ подано 8.900 голосовъ, а за кандидатовъ: D - 100, E - 85, F - 20, G - 75 и за послѣдняго кандидата H - 2.600 индивидуальныхъ голосовъ.(Это не школьный примѣръ: аналогичный случай имѣлъ мѣсто на выборахъ въ Брюсселѣ въ 1904 году). Для бюллетеня N.3 имѣемъ: за списокъ подано 3.000 голосовъ; кандидатъ K получилъ 20 индивидуальныхъ голосовъ, Z - 100, M - 600 и N - 250. Прежде всего нужно опредѣлить, какъ распредѣляются депутатскія полномочія между списками. Для этого узнать, сколько голосовъ получили различные списки вмѣстѣ съ индивидуальными голосами, поданными за отдѣльныхъ кандидатовъ. Для бюллетеня N. 1 получается цифра 6.235 (5.380 + + 125 + 230 + 500) голосовъ, для бюллетеня N.2 - 10.270 и для бюллетеня N.3 - 3.970. Для опредѣленія избирательнаго метра числа голосовъ, поданныхъ за отдѣльные списки, дѣлятся:

| | N. 1. | N. 2. | N.3. |
|---|---|---|---|
| на 1. | 6.235 (II) | 10.270 (I). | 3.970 (IV). |
| - 2 | 3.117. | 5.135 (III). | 1.985. |
| - 3 | 2.078. | 3.423 (V). | 1.323. |

При пяти депутатахъ отъ округа избирательный метръ равняется 3.423. Отъ перваго списка будетъ избранъ одинъ кандидатъ, отъ второго - три, а отъ третьяго списка - одинъ. Далѣе, опредѣляется, какіе же кандидаты отъ даннаго списка считаются избранными ? У перваго списка дѣло обстоитъ очень просто: избраннымъ въ парламентъ считается первый кандидатъ: голоса, поданные за весь списокъ присчитываются первому кандидату. Нѣсколько сложнѣе обстоитъ дѣло со вторымъ спискомъ. Прежде всего, избраннымъ, конечно, является первый кандидатъ, который имѣетъ 100 своихъ голосовъ и 3.323 голоса изъ числа поданныхъ за весь списокъ. Изъ голосовъ, поданныхъ за списокъ, остается неиспользованныхъ 5.577 голосовъ. Эти голоса считаются считаются теперь поданными за второго кандидата, который индивидуальныхъ голосовъ получилъ всего-на-всего 85. Ему до избирательнаго метра не хватаетъ 3.338 голо-

совъ, которые онъ и беретъ изъ числа голосовъ, поданныхъ за весь списокъ; онъ считается также избраннымъ. Остаются еще не использованными 2.235 голосовъ. Они присчитываются прежде всего къ третьему кандидату, но ему они совершенно не нужны, потому что эти 2.235 голосовъ, сложенные съ его собственными не даютъ въ суммѣ избирательнаго метра. Четвертому кандидату они также не нужны. Но вотъ пятому кандидату они очень годятся и онъ также будетъ избранъ. Такимъ образомъ, избраннымъ оказывается тотъ г. Н, котораго комитетъ партіи не хотѣлъ видѣть своимъ представителемъ и поставилъ на послѣднее мѣсто списка, но который былъ угоденъ значительному числу избирателей. Изъ третьяго списка выбирается не первый и не второй, потому что количество голосовъ у обоихъ у нихъ, и голоса, поданные за списокъ, не достигаютъ избирательнаго метра. Третій же кандидатъ проходитъ въ парламентъ 3.000 голосовъ, поданныхъ за весь списокъ, и 600 своихъ голосовъ.

Вотъ сущность бельгійской избирательной системы.

Пропорціональная система, функціонирующая въ Вюртембергѣ, является послѣднимъ словомъ пропорціональной теоріи. Нужно сказать, что Вюртембергское избирательное право до 1906 года было несомнѣнно самымъ устарѣвшимъ и архаическимъ. Ландтагъ даже не состоялъ исключительно изъ народныхъ представителей. Въ составъ Вюртембергскаго ландтага входили опредѣленныя группы привилегированныхъ членовъ въ силу принадлежности къ опредѣленнымъ сословіямъ. Такихъ привиллегированныхъ было 28 человѣка: 18 рыцарей, 9 представителей евангелической церкви и, наконецъ канцлеръ Тюбингенскаго университета, входившій въ парламентъ ex officio. Чрезвычайно высокій избирательный цензъ, крайне неудовлетворительная избирательная система уже съ 40-хъ годовъ XIX-го ст. поставили на очередь вопросъ объ избирательной реформѣ и объ упраздненіи привилегированныхъ членовъ. Этотъ вопросъ проходитъ красною нитью черезъ всю исторію Вюртемберга. И трудно себѣ представить тѣ усилія, которыя были потрачены въ этой маленькой странѣ на преодолѣніе тѣхъ препятствій, которыя ставились старой архаической системой. Приходилось имѣть дѣло съ представителями опредѣленныхъ, чрезвычайно сильныхъ классовъ.

Необходимо было заставить ихъ отказаться отъ своихъ интересовъ, что, конечно, было очень трудно. Въ 1896 году вносится въ ландтагъ проектъ закона объ избирательной реформѣ, но провести его не удалось. Компромиссъ удается найти только въ 1906 году. 16-го іюля 1906 года былъ изданъ законъ, которымъ устанавливается новая избирательная система.

Въ отличіе отъ Бельгіи, въ Вюртембергѣ народное представительство построено только отчасти на пропорціональномъ началѣ. Удерживается прежде всего старая избирательная система при единоличныхъ выборахъ. Тѣ округи, которые раньше избирали одного депутата, остаются и по старому закону 16-го іюля 1906 года. Вопросъ же только въ томъ, что сдѣлать съ тѣми 23-мя депутатскими мандатами, которые освободились отъ упраздненія привилегированныхъ членовъ. И законъ 1906 г. распоряжается ими по пропорціональному началу. Прежде всего, изъ этихъ 23-хъ мандатовъ - 6 мандатовъ отдаются Штутгарту, который выбираетъ ихъ по пропорціональной системѣ. Остальные 17 мандатовъ распредѣляются между двумя, такъ называемыми, земскими округами, на которые дѣлится весь Вюртембергъ. На долю одного земскаго округа приходится 9 депутатовъ, на долю другого - 8. Такимъ образомъ пропорціональная система въ Вюртембергѣ введена въ настоящее время только въ Штутгартѣ и въ двухъ земскихъ округахъ, причемъ на основаніи ея избирается только 23 депутата.

Необходимо замѣтить, что принципы избранія въ земскихъ округахъ и въ Штутгартѣ совершенно одинаковы. Поэтому, для характеристики Вюртембергской пропорціональной системы достаточно охарактеризовать выборы хотя бы въ одномъ Штутгартѣ.

Сущность этой системы заключается въ слѣдующемъ. Каждые 20 избирателей имѣютъ право представить свой списокъ кандидатовъ. Фактически выборы, конечно, находятся всецѣло въ рукахъ партій. Каждый списокъ долженъ имѣть свое обозначеніе. Онъ можетъ быть обозначенъ именемъ или партіи, или онъ можетъ быть озаглавленъ какимъ-нибудь эпиграфомъ, напримѣръ, „въ единеніи сила", или „долой пьянство". Законъ воспрещаетъ только тѣ эпиграфы, которые противорѣчатъ закону или добрымъ нравамъ. Анархистскій списокъ, напримѣръ, не можетъ быть

предложенъ. Въ каждомъ спискѣ не можетъ быть больше 6-ти кандидатовъ (это для Штутгарта, а въ земскихъ округахъ не больше 8 или 9). Кандидатъ долженъ заявить о своемъ желаніи подвергнуться баллотировкѣ. Перебаллотировокъ быть не можетъ. Каждый кандидатъ можетъ находиться только въ одномъ спискѣ. Допускается соединеніе списковъ только въ томъ смыслѣ, съ которымъ мы уже познакомились. Нѣсколько отдѣльныхъ списковъ могутъ быть объединены и считаться по отношенію къ другимъ спискамъ за одинъ списокъ. Внутри между ними сохраняется полная самостоятельность - каждый избиратель можетъ въ свой бюллетень включить или кандидатовъ, предлагаемыхъ опредѣленнымъ списком, или же онъ можетъ въ своемъ бюллетенѣ соединить кандидатовъ, предлагаемыхъ различными списками. Но писать въ своемъ бюллетенѣ, такъ называемыхъ, „дикихъ" (Wilde), т.е. лицъ, которыя не значатся ни на одномъ спискѣ, онъ не можетъ. Если онъ будетъ голосовать за дикаго, его голосъ пропадаетъ. Каждый голосъ который подается имъ за кандидатовъ даннаго списка, или за кандидатовъ различныхъ списковъ, считается поданнымъ за кандидата и за тотъ списокъ, въ которомъ этотъ кандидатъ значится. Избиратель въ своемъ бюллетенѣ можетъ писать не больше шести кандидатовъ. Но эти свои голоса онъ можетъ кумулировать, для того чтобы предотвратить обезглавленіе списка. Онъ можетъ распредѣлить свои голоса между меньшимъ числомъ депутатовъ, отдавъ одному нѣсколько голосовъ, но не больше трехъ.

Подсчетъ результатовъ выборовъ производится такимъ образомъ. Прежде всего, считается количество голосовъ, поданныхъ за отдѣльныхъ кандидатовъ. Каждый голосъ, полученный кандидатомъ, считается голосомъ, полученнымъ спискомъ, въ которомъ данный кандидатъ значился, поэтому далѣе суммируется число голосовъ, полученныхъ всѣми кандидатами одного и того же списка. Если имѣется соединеніе списковъ, то подсчитывается число голосовъ, полученныхъ этимъ объединеніемъ списковъ. Далѣе, опредѣляется по системѣ д'Ондт'а избирательный метръ. Затѣмъ, при помощи избирательнаго метра, опредѣляется количество депутатовъ отъ каждаго изъ списковъ.

Въ предѣлахъ каждаго въ отдѣльности списка считается из-

бранным въ депутаты кандидатъ, получившій наибольшее число голосовъ. Что касается объединенія списковъ, то сначала опредѣляется количество депутатовъ, приходящихся на соединеніе, а затѣмъ депутатскія мѣста распредѣляются между отдѣльными списками, входящими въ составъ соединенія, пропорціонально числу голосовъ, полученныхъ каждымъ изъ нихъ. Поясним примѣромъ.

Выборы происходятъ въ Штутгартѣ. Предложены списки партіями: Deutsche Partei, Konservative Partei, Socialistische Partei, Volks Partei, Zentrum. Отдѣльные кандидаты и цѣлые списки получаютъ слѣдующее количество голосовъ:

| I. Deitsche Partei. | | II. Konsevative Partei. | |
|---|---|---|---|
| Mayer получилъ | 25.250 гол. | Muller | 15.000 гол. |
| Abt " | 16.850 " | Schurerz - | 1.000 " |
| Braun - " | 8.450 " | Kaufmann - | 500 " |
| Ade - " | 200 " | Moriz - | 500 " |
| Ackerle " | 150 " | | 17.000 " |
| Aldinger " | 100 " | | |
| | 51.000 " | | |

| III. Soc. Partei. | | IV. Volkspartei. | | V. Zentrum. | |
|---|---|---|---|---|---|
| Riel | 29.050 г. | Steinhardt | 10.050 г. | Auer | 6.000 г. |
| Diez | 29.000 " | Eberle | 6.700 " | Schott | 1.500 " |
| Korn | 28.000 " | Zehmann | 3.350 " | Zreuer | 1.500 " |
| Drener | 400 " | Epple | 600 " | | 9.000 " |
| Durr | 350 " | Eitel | 200 " | | |
| Durst | 250 " | Eisele | 100 " | | |
| | 88.000 " | | 21.000 " | | |

Теперь нужно опредѣлить, сколько придется депутатскихъ полномочій на каждую партію. Для этого суммируется то, что получено отдѣльными кандидатами списковъ; находится: первый списокъ получаетъ 51.000 голосовъ, второй - 17.000, третій - 88.000, четвертый - 21.000 и, наконецъ, пятый - 9.000 голосовъ. Затѣмъ опредѣляется избирательный метръ. Полагается избрать шесть депутатовъ. Число голосовъ, полученныхъ списками отдѣльныхъ партій даетъ при дѣленіи:

| | D. P. | K. P. | S. P. | Volksp. | Z. |
|---|---|---|---|---|---|
| на 1 | - 51.000. | 17.000. | 88.000. | 21.000. | 9.000. |
| " 2 | - 25.500. | 8.500. | 44.000. | 10.500. | 4.500. |
| " 3 | - 17.000. | 5.660. | 29.333. | 7.000. | 3.000. |
| " 4 | - 12.750. | 4.250. | 22.000. | 5.250. | 2.250. |

И т. д.

Теперь нужно выписать полученныя частныя въ порядкѣ ихъ величины: 88.000, 51.000, 44.000, 29.333, 25.500, 22.000, 21.000, 17.000 и т.д. На шестомъ мѣстѣ стоитъ число, равняющееся 22.000. Это и будетъ избирательный метръ. При такомъ избирательномъ метрѣ оказывается, что соціаль-демократы получаютъ 4 мѣста, а нѣмецкая партія получаетъ два мѣста; всѣ же остальныя партіи, участвовавшія въ выборахъ, ничего не получаютъ. Представимъ себѣ, однако, что до выборовъ образуется соединеніе списковъ: Deutsche Partei, Kons. Partei и Volkspartei образовали объединенный списокъ. Получилось три списка: списокъ объединенія - 89.000, списокъ соціалъ-демократовъ - 88.000 и списокъ центра - 9.000. Опредѣляется избирательный метръ. Числа эти дѣлятся:

| | Списокъ объединенія | Списокъ С.Д. | Спис. Центра. |
|---|---|---|---|
| на 1 | - 89.000. | 88.000. | 9.000. |
| " 2 | - 44.500. | 44.000. | 4.500. |
| " 3 | - 29.666. | 29.333. | 3.000. |

Шестымъ частнымъ является число, равное 29.333. Въ результа-

тѣ соціалъ-демократы вмѣсто прежнихъ четырехъ депутатскихъ мѣстъ получаютъ только три, а списокъ объединенія получаетъ также три мѣста. Эти мѣста распредѣляются между списками Deutsche Partei, Kons. Partei и Volkspartei, получившими на выборахъ: первая - 51.000, вторая - 17.000 и третья - 21.000 голосовъ. Опредѣляется избирательный метръ. Числа голосовъ дѣлятся:

| | D. P. | K. P. | Volkspartei. |
|---|---|---|---|
| на 1 - | 51.000. | 17.000. | 21.000. |
| " 2 - | 25.500. | 8.00. | 10.500. |
| " 3 - | 17.000. | 5.666. | 7.000. |

Избирательный метръ равняется 21.000. Въ такомъ случаѣ, нѣмецкая партія попрежнему посылаетъ двухъ депутатовъ, а народная партія, раньше совсѣмъ не посылавшая, посылаетъ теперь одного депутата. Въ окончательномъ результатѣ: соціалъ-демократы имѣютъ три мѣста, нѣмецкая партія - два и народная партія одно мѣсто. Кто же избирается изъ кандидатовъ списка? Конечно, получившіе большинство голосовъ. Избранными оказываются соціалъ-демократы: Riel, Diez, Korn, - затѣмъ Mayer и Abt - члены Deutsche Partei, и, наконецъ, Steinhardt - членъ Volkspartei.

Вотъ сущность той системы, которая практикуется въ Вюртембергѣ.

Переходимъ теперь къ оцѣнкѣ пропорціональной системы и къ сравненію ея съ мажоритарной системой. Я указалъ вамъ на тѣ несомнѣнныя преимущества, которыя присущи пропорціональной системѣ. Вы знаете также тѣ основныя соображенія, которыя влекутъ за собой постепенное распространеніе идеи пропорціонализма. При поверхностномъ отношеніи къ вопросу легко можетъ показаться, что никакихъ сколько-нибудь существенныхъ возраженій противъ этой системы представить нельзя: преимущества этой системы внѣ всякаго сомнѣнія. Однако же, если подойти къ интересующему насъ вопросу нѣсколько ближе и посмотрѣть на него нѣсколько глубже, то нужно признать, что и противъ пропорціональной системы можетъ быть выставленъ цѣлый рядъ серьезныхъ и значительныхъ аргументовъ.

Переходя къ изложенію этихъ аргументовъ, необходимо, прежде

де всего, остановиться на слѣдующемъ положеніи: начало пропорціональности выборовъ, вообще говоря, неосуществимо. Слѣдовательно, тотъ идеалъ, который ставитъ себѣ пропорціональная система, является идеаломъ, по самому существу своему неосуществимымъ. Вы знаете, что основной принципъ пропорціональной системы формулировалъ еще Мирабо въ слѣдующей формѣ: парламентъ долженъ представлять изъ себя политическую карту, разумѣется, въ уменьшенномъ масштабѣ, страны, т.е. всѣ политическіе моменты страны должны отразиться въ парламентѣ. Если такъ понимать задачу пропорціональной системы, то она совершенно неосуществима, потому что даже при самомъ послѣдовательномъ и строгомъ осуществленіи пропорціональнаго начала, парламентъ можетъ быть составленъ порпорціонально численности дѣйствующихъ въ странѣ политическихъ партій и пропорціонально только имъ. Значитъ ли это, что парламентъ является политической картой страны? Для того, чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ утвердительно, необходимо признать, что все населеніе страны безъ остатка распадается на опредѣленное количество организованныхъ политическихъ партій. Но вѣдь этого въ дѣйствительности никогда не бываетъ и, слѣдовательно, парламентъ, который по своему составу пропорціоналенъ соотношенію политическихъ партій въ странѣ, ст - нидъ не является пропорціональнымъ представительствомъ народа въ истинномъ смыслѣ этого слова. Если бы парламентъ являлся только представительствомъ партій, то пропорціональность, можетъ быть и могла бы быть осуществлена. Но если народное представительство есть представительство народа, то не можетъ быть и рѣчи о томъ, что парламентъ есть политическая карта страны. Это возраженіе во всякомъ случаѣ существенно, если даже за нимъ не признать рѣшающаго значенія.

Но далѣе. Возникаетъ вопросъ, можетъ ли, дѣйстзительно, быть выдержано начало пропорціональности хотя бы примѣнительно къ политическимъ партіямъ? И на этотъ вопросъ приходится отвѣтить отрицательно. Сравненіе парламента съ географической картой страны не - возможно и вотъ почему. Географическіе моменты отличаются постоянствомъ: гора остается горой, равнина равниной: наоборотъ, политическіе моменты, которые должны быть сфотографированы парламентомъ, являются чрезвычайно текучими и измѣнчивыми. Господствующее

въ обществѣ настроеніе никакимъ постоянствомъ не отличается. Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что это настроеніе подвергается весьма частымъ и весьма значительнымъ колебаніямъ. Очертаніе политическихъ партій въ самой странѣ непрестанно мѣняется. Партія, которая въ данный моментъ поддерживается такимъ-то составомъ избирателей, на новыхъ выборахъ поддерживается или большимъ или меньшимъ количествомъ избирателей. Для того, чтобы можно было сказать, что парламентъ въ данный моментъ является политической картой страны, что парламентъ дѣйствительно отражаетъ соотвѣтствующія отношенія между партіями страны, необходимо было бы прежде всего отказаться отъ такъ называемаго избирательнаго періода. Вѣдь чуть-ли не каждую недѣлю или каждый день приходилось бы снова и снова переизбирать парламентъ. Если въ моментъ выборовъ парламентъ точно воспроизводитъ соотношеніе партій въ странѣ, можно ли сказать, что этотъ парламентъ точно также воспроизводитъ настроеніе страны спустя три мѣсяца, годъ или даже больше? Но отказаться отъ избирательнаго періода немыслимо по самому существу дѣла.

Осуществленіе пропорціональнаго начала невозможно не только благодаря этимъ принципіальнымъ соображеніямъ, но невозможно по соображеніямъ чисто техническаго характера. Для того, чтобы парламентъ фотографически воспроизводилъ соотношеніе партій въ странѣ, необходимо технически прежде всего то, чтобы вся страна представляла одинъ избирательный округъ. Только при такихъ условіяхъ каждая партія или группа избирателей, число голосовъ которой хотя бы немного больше или равно избирательному метру, будетъ соотвѣтственнымъ образомъ представлена въ парламентѣ. При такихъ условіяхъ непредставленными оказываются только такія партіи, которыя не сосредоточиваютъ вокругъ своей программы числа голосовъ, достаточнаго для выбора хотя бы одного члена представительнаго собранія. Но если мы раздѣлимъ страну на избирательные округи, - чѣмъ больше избирательныхъ округовъ, тѣмъ это очевиднѣе, - пропорціональность совершенно утрачивается, потому что сплошь и рядомъ можетъ оказаться, что число непредставленныхъ голосовъ, поданныхъ за опредѣленную партію, оказывается значительно больше избирательнаго метра, и тѣмъ не менѣе эти голоса остаются непредставленными. Въ каждомъ отдѣльномъ избирательномъ округѣ число голосовъ, поданныхъ за эту партію, мень-

ше избирательнаго метра, но во всей странѣ сумма этихъ остатковъ можетъ оказаться въ нѣсколько разъ больше избирательнаго метра.

Съ другой стороны, разъ существуетъ дѣленіе страны на избирательные округи, то и при пропорціональной системѣ возможна избирательная геометрія. А вѣдь существенный недостатокъ мажоритарной системы и заключается въ этой избирательной геометріи. Но разъ таковая существуетъ и при пропорціональной системѣ, разъ страна дѣлится на неравные избирательные округи, разъ количество депутатовъ, посылаемыхъ различными округами, не одинаково, - о какой-либо пропорціональности избирательной системы не можетъ быть и рѣчи. И современная Вельгія, съ ея пропорціональной системой, является лучшимъ доказательствомъ только что сказаннаго.

Такимъ образомъ, ясно, что идея пропорціональности можетъ быть осуществлена только при одномъ условіи: если вся страна является однимъ избирательнымъ округомъ. У наиболѣе послѣдовательныхъ теоретиковъ-пропорціоналистовъ, напримѣръ, у англичанина Гера, мы и встрѣчаемся съ категорически выраженнымъ утвержденіемъ, что при пропорціональной системѣ необходимо образованіе одного избирательнаго округа изъ всей страны. Но по техническимъ соображеніямъ такая система совершенно непримѣнима. Производство выборовъ отъ всего государства по такой системѣ неосуществимо въ сколько нибудь значительномъ государствѣ. А необходимость дѣленія страны на избирательные округи въ значительной мѣрѣ подрываетъ пропорціональное начало избирательной системы.

Я думаю, что сказаннаго достаточно для того, чтобы придти къ такому весьма осторожному выводу: чистое и послѣдовательное осуществленіе начала пропорціональности невозможно и при пропорціональной системѣ. Мы можемъ съ большей или меньшей увѣренностью утверждать одно, что при системѣ пропорціональныхъ выборовъ народное представительство соотвѣтствуетъ въ большей мѣрѣ дѣйствительному соотношенію партій въ странѣ, нежели при системѣ, такъ называемыхъ, мажоритарныхъ выборовъ. Разница, такимъ образомъ, получается не по существу.

Переходимъ къ другой категоріи соображеній. Указавъ, такимъ образомъ, на невозможность осуществленія пропорціональнаго начала въ его чистомъ видѣ, нужно сказать, что въ той мѣрѣ, въ какой это начало осуществляется пропорціональными системами, оно от -

нюдь не является началомъ безукоризненно правильнымъ. Не подле - житъ никакому сомнѣнію, что пропорціональная система характери - зуется рядомъ отрицательныхъ свойствъ. На эти свойства необходи- мо указать и ихъ необходимо отмѣтить, разъ идетъ рѣчь объ оцѣнкѣ пропорціональной системы. Въ этомъ отношеніи прежде всего слѣду- етъ имѣть въ виду слѣдующее. Въ настоящее время вездѣ, гдѣ при - мѣняется пропорціональная система, тамъ примѣняется система вы - боровъ по спискамъ. Въ силу этого избирательный округъ всегда и необходимо сравнительно великъ. О мелкихъ избирательныхъ окру - гахъ при пропорціональной системѣ не можетъ быть и рѣчи: разъ вы- боры по спискамъ, - избирательный округъ сравнительно великъ. Эта величина избирательныхъ округовъ, въ связи съ производствомъ вы- боровъ по спискамъ и съ избраніемъ нѣсколькихъ депутатовъ, имѣетъ своимъ естественнымъ и необходимымъ послѣдствіемъ уничтоженіе , такъ называемаго, органическаго характера народнаго представи - тельства, уничтоженіе, напримѣръ, той связи, которая существуетъ и, казалось, должна существовать, по крайней мѣрѣ, отчасти между народнымъ представительствомъ, съ одной стороны, и мѣстными са - моуправляющимися организаціями, - съ другой. Гдѣ выборы произво- дятся единоличные, гдѣ величина избирательныхъ округовъ сравни - тельно незначительна, тамъ существуетъ естественная связь между самоуправленіемъ и народнымъ представительствомъ, тамъ въ той и другой областяхъ дѣйствуютъ однѣ и тѣ же общественныя силы, тамъ самоуправленіе является лучшей школой государственнаго управле - нія вообще. Разъ избирательные округи чрезвычайно обширны и ве - лики, само собой разумѣется, представительство пріобрѣтаетъ чис- то механическій характеръ, представительство становится предста- вительствомъ отъ числа, отъ стольких-то тысячъ избирателей. При такихъ условіяхъ значеніе и роль отдѣльнаго избирателя сводится къ нулю. Избирателю приходится голосовать не за людей, съ которы ми онъ связанъ, съ которыми онъ вмѣстѣ работаетъ въ составѣ мѣс тнаго самоуправленія, въ профессіональныхъ организаціяхъ данной мѣстности и т.д., избирателю приходится голосовать за списокъ кандидатовъ, изъ которыхъ добрая половина, а можетъ быть и всѣ ему не извѣстны. Пропорціонально умаленію значенія избирателя чрезвы - чайно растетъ значеніе политическихъ партій. И однимъ изъ суще - ственнѣйшихъ аргументовъ противъ пропорціональной системы всегда и всюду выставляютъ это соображеніе: искусственное усиленіе вли-

нія и значенія политическихъ партій. Конечно, нужно согласиться съ тѣмъ, что въ этомъ отношеніи противники пропорціональной системы идутъ чрезвычайно далеко, разсматривая политическія партіи, какъ зло, какъ нѣчто такое, что является отрицательнымъ фактомъ политической жизни. Я думаю, что всѣ эти ламентаціи противъ политическихъ партій совершенно безполезны и совершенно ни къ чему, потому что политическія партіи являются фактомъ совершенно неустранимымъ и неизбѣжнымъ въ условіяхъ представительнаго строя. Разъ существуетъ представительство - должны существовать политическія партіи, иначе представительный механизмъ не можетъ функціонировать. Какъ самодержавіе не можетъ функціонировать безъ бюрократіи, такъ и парламентъ не можетъ существовать безъ политическихъ партій. И жаловаться на политическія партіи, будучи сторонникомъ парламентаризма, не меньшій абсурдъ, чѣмъ жаловаться и бороться противъ бюрократіи, оставаясь сторонникомъ самодержавія.

Признавая политическія партіи фактомъ неустранимымъ, я все-таки нахожу, что все то, что усиливаетъ ихъ вліяніе на счетъ индивидуальности средняго гражданина, является зломъ. При пропорціональной системѣ, которая отдаетъ выборы въ руки исключительно и только политическихъ партій, лишеніе всякаго значенія весьма значительной массы избирателей, ни къ какой партіи не принадлежащихъ, - является благомъ по меньшей мѣрѣ сомнительнымъ. Въ видѣ иллюстраціи можно указать на судьбу, такъ называемыхъ, „дикихъ" при пропорціональной системѣ. При системѣ мажоритарныхъ выборовъ въ парламентѣ всегда имѣется группа депутатовъ, ни къ какой партіи не принадлежащихъ. Извѣстно, что въ парламентской жизни дикіе-свободные отъ какихъ бы то не было авторитетовъ и партійныхъ директивъ, являются элемнетомъ по меньшей мѣрѣ полезнымъ. Очень часто такими „дикими" являются очень крупныя индивидуальности, которыя по своему умственному, нравственному и духовному складу не укладываются въ рамку узкой партійной программы, а тѣмъ болѣе въ рамки партійной платформы. При системѣ пропорціональныхъ выборовъ „дикіе" совершенно устранены и возможность появленія такихъ людей въ парламентѣ является чисто отвлеченной, потому что въ парламентъ можно пройти только по списку опредѣленной партіи.

Это - одно соображеніе, которое, можетъ быть, въ глазахъ многихъ не имѣетъ рѣшающаго значенія, но оно, по меньшей мѣрѣ свидѣтельствуетъ о томъ, что и у пропорціональной системы имѣются свои тѣневыя стороны.

Я укажу теперь на значительный недостатокъ пропорціональной системы, который подрываетъ ея цѣнность вообще.

Всѣмъ извѣстно, что необходимымъ условіемъ правильнаго функціонированія представительныхъ учрежденій является отсутствіе въ парламентѣ незначительныхъ и дробныхъ партій. Такъ называемый, парламентаризмъ функціонируетъ правильно при томъ условіи, если парламентъ состоитъ изъ сравнительно небольшого числа значительныхъ, вліятельныхъ и многочисленныхъ политическихъ партій. Въ Англіи парламентаризмъ тѣсно связанъ, съ такъ называемой, двухпартійной системой. Гдѣ парламентъ дѣйствуетъ, какъ слѣдуетъ, гдѣ государственная власть сосредоточивается въ его рукахъ, тамъ должны существовать только двѣ партіи: партія большинства и партія меньшинства. Правительство при парламентарномъ режимѣ является правительствомъ парламентскаго большинства. Если большинство терпитъ пораженіе - правительство уходитъ въ отставку и на его мѣсто вступаетъ новое правительство изъ среды новаго большинства. Совершенно естественно, что съ точки зрѣнія правильнаго пониманія парламентаризма, необходимо присутствіе въ парламентѣ партійнаго большинства; это возможно только въ томъ случаѣ, если парламентъ не дробится на множество ничтожныхъ и незначительныхъ партій. Это - азбука парламентаризма. При такихъ условіяхъ совершенно понятно, что все то, что способствуетъ дробности политическихъ партій и умень - шаетъ единство парламента, - все это разрушаетъ его вліяніе и власть. Но вѣдь сущность пропорціональной системы заключается именно въ томъ, чтобы дать пропорціональное представительство каждому меньшинству - какъ бы оно ни было незначительно - существующему въ странѣ. Такимъ образомъ, основная тенденція пропорціональной системы заключается въ томъ, чтобы, наряду съ крупными политически партіями, создать множество мелкихъ и дробныхъ, представляющихъ то или иное небольшое, а иногда совершенно ничтожное меньшинство. Съ этой точки зрѣнія можно категорически утверждать, что между пропорціональной системой, съ одной стороны, и парламентарнымъ строемъ - съ другой сущест -

вуетъ внутреннее органическое противорѣчіе. Чѣмъ представительство является болѣе пропорціональнымъ, тѣмъ безсильнѣе является парламентъ. Чѣмъ болѣе послѣдовательно проводится начало пропорціональности выборовъ, тѣмъ менѣе послѣдовательно осуществляется начало парламентаризма. Все то, что уменьшаетъ силу парламента, усиливаетъ значеніе правительства: правительство тогда сильнѣе, когда оно имѣетъ дѣло съ парламентомъ, состоящимъ изъ множества мелкихъ, безсильныхъ партій.

Такимъ образомъ, и съ этой точки зрѣнія, необходимо признать, что пропорціональная система, имѣющая своимъ послѣдствіемъ дробность политическихъ партій въ парламентѣ, является благомъ по меньшей мѣрѣ сомнительнымъ.

Это станетъ еще яснѣе, если мы примемъ во вниманіе, какимъ политическимъ партіямъ благопріятствуетъ пропорціональная система.

Если обратиться къ существующимъ въ современномъ государствѣ политическимъ партіямъ, то нужно придти къ заключенію, что всѣ онѣ могутъ быть раздѣлены на двѣ категоріи: общеполитическія партіи, т.е. партіи, которыя имѣютъ опредѣленную программу, охватывающую всѣ стороны государственной жизни. При наличности такихъ партій парламнетъ дѣлится на правую, правый центръ, лѣвую, лѣвый центръ. Всѣ эти оттѣнки представляются той или иной крупной политической партіей. Рядомъ съ такими партіями существуютъ партіи, которыя я бы позволилъ себѣ назвать „партіями спеціальнаго интереса" и которыя Шеффле очень удачно называетъ „партіями политическаго конька - Steckenpferdspartei. Эти партіи отвѣчаютъ на конкретные вопросы, на болѣе или менѣе злободневные вопросы политики дня, не давая никакого отвѣта на вопросы политической жизни вообще. Я укажу на партію антиалкоголистовъ. Борьба съ алкоголемъ значится въ ихъ программѣ. Подъ этой платформой подписываются и даже голосуютъ люди, исповѣдующіе самыя различныя политическія убѣжденія. Это партія спеціальнаго интереса. Такою же партіей является партія антисемитовъ. Цѣль ея - борьба съ еврействомъ, признаваемымъ вреднымъ и опаснымъ явленіемъ современной жизни. Подъ этимъ лозунгомъ возможна кооперація людей, настроенныхъ самымъ различнымъ образомъ. И опыты Германіи неопровержимо доказываютъ

что люди, которые завтра будутъ соціалъ-демократами, сегодня являются антисемитами. Для несознательнаго рабочаго капиталистъ - это еврей, но когда рабочій подъ вліяніемъ агитаціи становится болѣе сознательнымъ и начинаетъ понимать, что экономическія проблемы отличаются отъ проблемъ расовыхъ, онъ становится соціалъ-демократомъ. Партіей политическаго конька является, напримѣръ, партія протекціонистовъ и др.

Пропорціональная система чрезвычайно содѣйствуетъ торжеству и побѣдѣ этихъ партій спеціальнаго интереса. На почвѣ своей узкой платформы партія политическаго конька съ большимъ трудомъ можетъ побѣдить обще политическую партію при мажоритарной системѣ. Въ парламентъ посылаются депутаты, главнымъ образомъ, отъ обще политическихъ партій. Но при пропорціональной системѣ партія спеціальнаго интереса очень легко можетъ собрать количество голосовъ, достаточное для того, чтобы провести въ парламентъ одного, двухъ, трехъ или десять своихъ членовъ. Такимъ образомъ можно прямо сказать, что пропорціональная система является системой особо покровительствующей партіямъ политическаго конька.

Кто хоть сколько-нибудь знакомъ съ политической жизнью и съ парламентарнымъ механизмомъ, тотъ знаетъ, что эти партіи въ парламентарномъ строѣ являются чрезвычайно опаснымъ явленіемъ для правильнаго функціонированія его. Сплошь и рядомъ благодаря своему равнодушію къ политическимъ вопросамъ, эти партіи меньшинства оказываются хозяевами положенія въ парламентѣ. Въ ихъ рукахъ стрѣлка политическихъ вѣсовъ. Эти нитеобразныя партіи спеціальнаго интереса, отдавая свои голоса то той, то другой изъ крупныхъ политическихъ партій, - а это имъ легко дѣлать въ силу ихъ политическаго индифферентизма, - оказываются рѣшающей инстанціей.

Наконецъ, говоря о недостаткахъ пропорціональной системы, необходимо указать, на техническую трудность ея. Подробно останавливаться на этомъ я не стану. Защитники мажоритарной системы, обыкновенно ссылаясь на это обстоятельство, чрезвычайно его утрируютъ. Нужно сказать, что опытъ Бельгіи и Вюртемберга доказываетъ, что всѣ эти трудности не такъ уже велики и путемъ совершенствованія пропорціональной системы

легко могутъ быть устранены. Я не настаиваю на этомъ, - не такъ важно то, что эта система нѣсколько сложнѣе мажоритарной, а то важно, что въ силу этой технической трудности пропорціональная система мало понятна широкимъ кругамъ населенія. И эта малопонятность ея является существеннымъ недостаткомъ пропорціональной системы.

Перехожу къ третьей категоріи аргументовъ.

Доказать безусловную необходимость пропорціональной системы является дѣломъ чрезвычайно труднымъ. Обыкновенно, защитники пропорціональной системы поступаютъ такимъ образомъ: они чрезвычайно сгущаютъ, конечно, черныя краски, характеризуя мажоритарную систему. На примѣрахъ чрезвычайно преувеличенныхъ въ этомъ отношеніи они строятъ доказательство того, что парламентъ при мажоритарной системѣ является выразителемъ воли и желанія меньшинства.

Въ томъ видѣ, въ какомъ мажоритарная система существуетъ въ настоящее время, она дѣйствительно нерѣдко даетъ результаты чудовищно невозможные и нелѣпые. Но эти недостатки обусловливаются не существомъ и природой мажоритарной системы, а тѣми исключительными аномаліями, которыя встрѣчаются въ современныхъ избирательныхъ системахъ. Уродливые результаты выборовъ очень часто объясняются избирательной геометріей, чрезвычайно неравномѣрнымъ распредѣленіемъ страны на избирательные округи. Если, напримѣръ, въ настоящее время въ Германской Имперіи соціалъ-демократическая партія, получающая огромное количество голосовъ на выборахъ, оказывается представленной въ парламентѣ далеко не пропорціонально численности поданныхъ за нее голосовъ, то это объясняется не мажоритарной системой, какъ таковой, а неравномѣрнымъ распредѣленіемъ избирателей въ округахъ. Разъ существуетъ неравномѣрное распредѣленіе мандатовъ между избирательными округами, то разумѣется, никакая пропорціональная система не поможетъ. Но это есть не недостатокъ мажоритарной системы, а недостатокъ избирательной системы вообще.

Затѣмъ, я старался доказать, что мажоритарная система всегда предполагаетъ единоличные выборы и дѣленіе страны на сравнительно небольшіе округи. Какъ только при мажоритарной системѣ мы встрѣчаемся съ выборами по спискамъ, какъ только ок -

---

ругъ оказывается значительнымъ по числу избирателей. результаты выборовъ искажаются, и очень значительныя меньшинства оказываются не представленными. Но и это не является недостаткомъ мажоритарной системы, какъ таковой. Мажоритарная система при единоличныхъ выборахъ и при небольшихъ избирательныхъ округахъ не даетъ такихъ нелѣпыхъ результатовъ. При единоличныхъ выбо - рахъ меньшинство, побѣжденное въ однихъ округахъ, побѣждаетъ въ другихъ, и оказаться совершенно не представленнымъ сколько-нибудь значительное и вліятельное меньшинство при мажоритарной системѣ не можетъ. Если мы возьмемъ мажоритарную систему въ ея чистомъ и правильномъ видѣ, безъ избирательной геометріи, при равномѣрномъ распредѣленіи избирательныхъ округовъ, при отсутствіи неравномѣрнаго распредѣленія мандатовъ, при системѣ единоличныхъ выборовъ, то должно категорически сказать, что и при мажоритарной системѣ большинство страны будетъ въ большинствѣ въ парламентѣ, а меньшинство - въ меньшинствѣ. Меньшинство, конечно, будетъ представлено не пропорціонально своей численности, точно также, какъ и большинство. Позволительно, однако, спросить, дѣйствительно-ли пропорціональное представительство оказывается необходимымъ? Если мы обратимся за отвѣтомъ къ пропорціоналистамъ, то они скажутъ, что задача пропорціональной системы заключается въ томъ, чтобы дать „власть большинству страны, меньшинству же - контроль", какъ говорилъ Навилль. Но вѣдь, такова цѣль избирательной системы вообще. Спрашивается, развѣ для осуществленія этой цѣли необходимо пропорціональное представительство? Развѣ меньшинству для того, чтобы осуществлять контроль, все-таки необходимо быть представленнымъ пропорціонально численности партіи меньшинства? Развѣ контроль не можетъ быть осуществляемъ приблизительно одинаково, когда меньшинство располагаетъ 40 голосами, или тогда, когда 50 членовъ парламента принадлежатъ къ меньшинству? Дѣйствительно-ли необходима совершенно точная пропорціональность для этой функціи? Разумѣется - нѣтъ: контроль можетъ осуществляться и при отсутствіи пропорціональности. Этотъ контроль на практикѣ осуществляется и при мажоритарной системѣ.

Всѣ эти соображенія заставляютъ насъ придти къ слѣдующему, весьма осторожному, выводу: конечно, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ пропорціональная система выборовъ предпочтительнѣе мажоритарной, но и у пропорціональной системы имѣются свои недостатки. Послѣ-

дователное осуществленіе пропорціональной системы сказывается невозможнымъ. И особой, настоятельной необходимости въ прове - деніи въ жизнь этой системы не существуетъ. Поэтому, признавая огромное значеніе за тѣмъ движеніемъ въ пользу пропорціонализ-ма, которое существуетъ въ настоящее время, можно со спокойной совѣстью признать, что вопросъ о переходѣ отъ мажоритарной си-стемы къ пропорціональной не является злободневнымъ, неотлож - нымъ вопросомъ государственной жизни. И во всякомъ случаѣ, ра-ціональная, справедливая и правильная организація мажоритарной системы даетъ возможность правильнаго функціонированія пред - ставительныхъ учрежденій. Приходя къ такому заключенію, нужно сдѣлать оговорку. Есть случаи, когда пропорціональная система безусловно необходима, когда мажоритарная система приводитъ къ результатамъ совершенно недопустимымъ. Я имѣю въ виду тѣ слу - чаи, когда какая-нибудь коллегія избирается однимъ избиратель-нымъ собраніемъ. При такихъ выборахъ мажоритарная система при-водитъ къ результатамъ совершенно чудовищнымъ и нелѣпымъ. Большинство, равное половинѣ, плюсъ одинъ, - рѣшаетъ результа-ты выборовъ, и коллегія, избираемая однимъ избирательнымъ со-браніемъ по мажоритарной системѣ, представляетъ волю не этого собранія, а исключительно и только его большинства.

Представьте себѣ, напримѣръ, случай избранія комиссіи парламентомъ, или случай избранія земской или городской управы земскимъ собраніемъ или городской думой. Вотъ въ такихъ случа-яхъ мажоритарная система совершенно непримѣнима, потому что оказалось бы, что меньшинство, напримѣръ, парламента, будетъ со-вершенно не представленнымъ въ комиссіи. А это совершенно не - возможно по самому существу парламентскихъ комиссій. Вѣдь ихъ дѣло подготовлять проекты, а въ этой работѣ должно имѣть право участвовать и меньшинство. Для того, чтобы управа могла, какъ слѣдуетъ функціонировать, необходимо, чтобы она отражала въ своемъ составѣ всѣ теченія, существующія въ земскомъ или город-скомъ собраніи. Въ этихъ случаяхъ несомнѣнно нужно признать, что пропорціональная система является безусловно необходимой. Въ какой мѣрѣ въ этихъ случаяхъ мажоритарная система выборовъ не-примѣнима, это доказывается тѣмъ, что она ни однимъ парламен - томъ міра не примѣняется при выборахъ комиссій. Для выбора ихъ существуютъ различнаго рода компромиссы. Во Франціи, напримѣръ,

весь парламентъ дѣлится по жребію на опредѣленное количество отдѣловъ. Затѣмъ, если нужно избрать комиссію, то каждый отдѣлъ избираетъодного или нѣсколькихъ членовъ комиссіи, т. е. недостатки мажоритарной системы стараются устранить множественностью избирательныхъ округовъ, надѣясь, что если меньшинство не пройдетъ отъ одного отдѣла, такъ оно пройдетъ отъ другого.

Такимъ образомъ, вы видите, къ какимъ ухищреніямъ, совершенно нелѣпымъ - что можетъ быть нелѣпѣе жребія? - приходится прибѣгать для того, чтобы парализовать невозможные результаты мажоритарной системы.

Не подлежитъ сомнѣнію, что пропорціональная система, свободная отъ тѣхъ недостатковъ, которые ей присущи при выборахъ въ странѣ, при выборахъ какой-нибудь коллегіи однимъ избирательнымъ собраніемъ представляется наиболѣе цѣлесообразной.

---

# НАРОДНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТЪ И ОРГАНИЗАЦІЯ НАРОДНАГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА.

## ( О д в у п а л а т н о й  с и с т е м ѣ ).

Подъ двупалатной системой понимается такая организація законодательной власти, при которой окончательное установленіе законодательнаго текста совершается путемъ соглашенія между двумя самостоятельными коллегіальными учрежденіями - первой и второй, или верхней и нижней палатой.

Равноправность обѣихъ палатъ и необходимость соглашенія между ними для изданія всѣхъ безъ исключенія законовъ, - таковы существенные моменты въ понятіи двупалатной системы.

Въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ обѣ палаты кромѣ законодательной, въ тѣсномъ смыслѣ слова, осуществляютъ рядъ другихъ административныхъ и судебныхъ функцій. Права палатъ по осуществленію этихъ функцій могутъ быть и, дѣйствительно, бываютъ не одинаковы. Такъ, въ большинствѣ государствъ нижняя палата пользуется преимущественными правами въ области финансоваго законодательства. Поскольку парламентъ является органомъ судебной власти, право преданія суду принадлежитъ нижней палатѣ, право суда - верхней. Въ нѣкоторыхъ государствахъ верхняя палата осуществляетъ рядъ чисто административныхъ функцій. Такъ, напримѣръ, она санкціонируетъ наиболѣе важные акты, исходящіе отъ главы исполнительной власти, заключенные имъ международные трактаты, совершаемыя имъ назначенія на высшія государственныя должности и т.д.

Все это имѣетъ свое значеніе и смыслъ, однако, все это существа двупалатной системы не касается вовсе.

Необходимымъ моментомъ, тѣмъ моментомъ, которымъ оправдывается существованіе верхней палаты, является участіе ея въ осуществленіи законодательной власти, на равныхъ правахъ съ нижней палатой.

Въ большинствѣ государствъ установленіе новыхъ законовъ при отсутствіи соглашенія между палатами безусловно невозможно. Такой порядокъ, естественно вытекающій изъ принципа равноправности палатъ, принятъ, однако, не во всѣхъ государствахъ. Такъ, напримѣръ, въ австралійской федераціи по конституціи 1902 года федеральный парламентъ состоитъ изъ двухъ палатъ; въ случаѣ конфликта между ними, онѣ должны быть распущены съ назначеніемъ новыхъ выборовъ. Если при новомъ составѣ парламента палаты опять-таки не придутъ къ соглашенію по спорнымъ вопросамъ, онѣ образуютъ совмѣстное засѣданіе, въ которомъ этотъ вопросъ рѣшается большинствомъ двухъ третей голосовъ. Въ Норвегіи по конституціи 4 ноября 1814 года парламентъ состоитъ изъ двухъ палатъ - лагтинга и одельстинга.

Порядокъ изданія законовъ въ Норвегіи существенно отличенъ отъ обычнаго при двупалатной системѣ порядка. Каждый законопроектъ вносится первоначально въ одельстингъ либо однимъ изъ его членовъ, либо отъ имени правительства однимъ изъ министровъ. Принятый одельстингомъ законопроектъ направляется въ лагтингъ, который его либо принимаетъ, либо отвергаетъ и, въ послѣднемъ случаѣ, возвращаетъ въ одельстингъ со своими замѣчаніями. Послѣдній разсматриваетъ эти заключенія и либо отказывается отъ законопроекта, либо посылаетъ его вновь въ лагтингъ съ измѣненіями или безъ нихъ. Послѣ того, какъ законопроектъ, дважды направленный одельстингомъ въ лагтингъ, возвращается непринятый во второй разъ въ одельстингъ, обѣ секціи стортинга соединяются въ общее собраніе и рѣшаютъ вопросъ большинствомъ двухъ третей голосовъ. Между каждымъ изъ обсужденій законопроекта, предшествующихъ общему собранію, должно протечь не менѣе трехъ дней.

Весьма сложный порядокъ разрѣшенія конфликтовъ между верхней и нижней палатой, сенатомъ и буржуазіей, установленъ гамбургской конституціей 13 октября 1879 года (ст.69 и сл.). Мы не останавливаемся на изложеніи относящихся къ разсматриваемому вопросу постановленій этой конституціи, такъ какъ при всей своей оригинальности общаго значенія и интереса они не представляютъ,

Не подлежитъ сомнѣнію, что существующій въ Австраліи и Норвегіи порядокъ разрѣшенія конфликтовъ между палатами противорѣчитъ принципу безусловной и строгой ихъ равноправности. При совмѣстномъ рѣшеніи вопросовъ нижняя палата, уже въ силу большаго числа своихъ членовъ, получаетъ перевѣсъ надъ верхней. Тѣмъ не менѣе во многихъ отношеніяхъ такой порядокъ представляется цѣлесообразнымъ. Сохраняя свое значеніе контролирующей и сдерживающей инстанціи, верхняя палата при немъ не можетъ превратиться въ инстанцію, враждебную законодательному прогрессу. При демократическомъ составѣ обѣихъ палатъ, распущеніе ихъ въ случаѣ конфликта въ видахъ непосредственнаго обращенія къ народу путемъ производства новыхъ выборовъ, обезпечиваетъ соотвѣтствіе рѣшеній въ парламентѣ дѣйствительной волѣ народа.

## 11.

Родина двупалатной системы - Англія. Возникновеніе двупалатной системы въ Англіи объясняется отнюдь не вліяніемъ какихъ-либо конституціонныхъ теорій; она возникаетъ подъ вліяніемъ совокупности историческихъ условій, предопредѣлившихъ своеобразную во многихъ отношеніяхъ природу англійскаго государственнаго строя.

Въ составъ англійскаго парламента наряду съ свѣтскими и духовными лордами, участвовавшими въ немъ въ силу именныхъ приглашеній королевскими указами, уже въ XII вѣкѣ входятъ выборные отъ графствъ и городовъ. Первоначально всѣ лица, входящія въ составъ парламента, засѣдаютъ совмѣстно, образуя одинъ общій королевскій совѣтъ. Дѣленіе этого совѣта на двѣ палаты - верхнюю и нижнюю, - возникаетъ со второй половины XIV вѣка; такому раздѣленію способствуетъ, кромѣ разнородности самаго состава парламента, то обстоятельство, что лица, приглашавшіяся въ парламентъ именными указами, пріобрѣтаютъ наслѣдственное право на участіе въ парламентѣ. Обособленіе духовныхъ и свѣтскихъ лордовъ отъ представителей общинъ объясняется отчасти тѣмъ, что въ то время, какъ послѣдніе привлекаются періодически къ участію въ рѣшеніи опредѣленныхъ государственныхъ дѣлъ, первые образуютъ постоянный королевскій совѣтъ, съ которымъ король со -

вѣщается о всѣхъ вообще важнѣйшихъ дѣлахъ законодательства и управленія. Въ XIУ вѣкѣ англійскій парламентъ дифференцируется и изъ его состава выдѣляются двѣ палаты - палата лордовъ и палата общинъ. Въ періодъ кромвелевской республики верхняя палата упраздняется, но уже въ 1657 году самъ протекторъ образуетъ ее вновь. Съ тѣхъ поръ и до настоящаго времени она существуетъ въ Англіи, сохраняя свой первоначальный исторически сложившійся характеръ.

Въ отличіе отъ Англіи, на континентѣ Европы двупалатная система является институтомъ раціоналистическаго, а не историческаго происхожденія. Нельзя установить преемственной связи между прежнимъ сословнымъ представительствомъ и нынѣшней двупалатной системой; послѣдняя создается на континентѣ подъ несомнѣннымъ и сильнымъ вліяніемъ политической теоріи Монтескье.

Ученіе Монтескье о верхней палатѣ находится въ тѣсной и неразрывной связи съ двумя основными идеями его политической доктрины: - его ученіемъ о смѣшанной или умѣренной формѣ правленія, во первыхъ, и съ его ученіемъ о равновѣсіи властей - во вторыхъ.

По мнѣнію Монтескье, изъ всѣхъ вообще возможныхъ формъ правленія наилучшей является смѣшанная или умѣренная форма, т.е. такая, въ которой одинаково представлены три необходимыхъ элемента государственной власти - монархическій, аристократическій и народный.

Въ умѣренной монархіи король является главой исполнительной власти, законодательная власть должна принадлежать 2 палатамъ. Одна изъ палатъ должна быть народной; какъ таковая, она должна состоять изъ представителей, избираемыхъ народомъ. Другая палата должна быть аристократической: она должна представлять сословіе знатныхъ, отличное отъ народа благородствомъ происхожденія, почестями, богатствомъ. Слившись съ народомъ, аристократическое меньшинство неизбѣжно растворилось бы въ народномъ большинствѣ, его особые, аристократическіе интересы были бы принесены въ жертву демократическимъ интересамъ народной массы. Поэтому меньшинство, сословіе благородныхъ, имѣющее наслѣдственный характеръ, должно образовать

особую палату, имѣющую право останавливать рѣшенія народной палаты, точно также, какъ народная палата имѣетъ право останавливать ея рѣшенія.

Обезпечивая представительство меньшинства, двупалатная система вмѣстѣ съ тѣмъ обезпечиваетъ необходимое, по мнѣнію Монтескье, равновѣсіе властей. Каждая палата связываетъ другую, благодаря взаимному ихъ праву останавливать другъ друга. Обѣ палаты связаны исполнительной властью, которая въ свою очередь связана властью законодательной. Между законодательной и исполнительной властью должна быть поставлена умѣряющая и регулирующая власть, такою властью является аристократическій законодательный корпусъ. Существующія въ государствѣ постоянныя организованныя власти, :- короля и двухъ палатъ, - должны пребывать либо въ согласіи, либо въ покоѣ. А такъ какъ естественное движеніе вещей принуждаетъ ихъ къ дѣйствію, то дѣйствовать они должны согласно другъ съ другомъ.

Такова сущность теоріи Монтескье. Аргументы, приводимые имъ въ пользу двупалатной системы, являются до настоящаго времени ея важнѣйшимъ теоретическимъ обоснованіемъ. Позднѣйшая государственная доктрина развиваетъ и углубляетъ эти аргументы :, не прибавляя къ нимъ по существу ничего новаго.

До настоящаго времени верхняя палата разсматривается многими, какъ самостоятельная организація, наряду съ народнымъ представительствомъ, - представительство избраннаго ( аристократическаго, въ широкомъ смыслѣ) меньшинства. Еще Бенжаменъ Констанъ полагалъ, что меньшинство это, какъ въ Англіи, должно имѣть характеръ наслѣдственнаго перства. Въ конституціонной монархіи, по его мнѣнію наслѣдственное право участія въ верхней палатѣ является лучшимъ оправданіемъ наслѣдственнаго характера королевской власти. Отвергая наслѣдственность представительства вообще, мы тѣмъ самымъ въ частности отвергаемъ королевскую власть. Тѣмъ не менѣе, въ современной литературѣ мы не находимъ защитниковъ сословной организаціи верхней палаты. Въ большинствѣ случаевъ защитниками верхней палаты рекомендуется - и то больше въ замаскированномъ видѣ - самостоятельное представительство не аристократическаго, а классоваго меньшинства. Усматривая въ верхнихъ палатахъ сдерживающее начало-плотину противъ возможныхъ законодательныхъ увлеченій (законода-

тельной невоздержности нижнихъ палатъ), многіе настойчиво предлагаютъ установленіе имущественнаго и налоговаго ценза для выборовъ въ верхнюю палату, - какъ средства, обезпечивающаго консерватизмъ господствующихъ въ ея средѣ настроеній. Нѣкоторые полагаютъ, что въ отличіе отъ нижней палаты, являющейся народнымъ представительствомъ въ собственномъ смыслѣ этого слова, верхняя палата должна быть палатой государственныхъ людей, представительствомъ государственнаго опыта и политическихъ знаній. Само собою разумѣется, что и въ томъ и въ другомъ случаѣ верхняя палата разсматривается, какъ противовѣсъ демократическимъ тенденціямъ современности, какъ представительство меньшинства, - плутократическаго въ первомъ случаѣ, и бюрократическаго во второмъ.

Необходимо, однако, замѣтить, что изъ двухъ идей, положенныхъ Монтескье въ основу теоріи двупалатной системы, - и въ болѣе ранней и въ болѣе современной конституціонной доктринѣ, наибольшимъ признаніемъ пользуется не идея представительства меньшинства, а идея уравновѣшенія, урегулированія властей. Въ большинствѣ случаевъ верхняя палата разсматривается, какъ необходимая сдержка нижней палаты, какъ регуляторъ законодательной дѣятельности, какъ буферъ, предупреждающій столкновеніе между законодательной и исполнительной властью. Теорія верхней палаты до настоящаго времени носитъ характеръ по преимуществу механическій и только при опредѣленіи состава верхней палаты, не смотря на механичность ея концепціи, незамѣтно прокрадываются классовыя тенденціи господствующей политической мысли.

Еще во времена великой французской революціи защитники двупалатной системы въ Учредительномъ собраніи, Лалли-Толендаль, Мунье, Вергасъ и др., доказывали необходимость верхней палаты преимущественно тѣмъ, что она одна только можетъ помѣшать узурпаціи другихъ властей единымъ національнымъ собраніемъ. Въ 1795 году докладчикъ проекта новой конституціи, Вуассѝ д'Англа, доказывалъ необходимость двупалатной системы ссылкой на печальный опытъ террора. По его мнѣнію, въ единомъ собраніи тираннія встрѣчаетъ сопротивленіе только на первыхъ порахъ. Если непредвидѣнныя обстоятельства, энтузіазмъ или народное заблужденіе, помогутъ ей переступить черезъ первое препятствіе, она вооружает-

ся всею силою представителей народа противъ самого народа, она воздвигаетъ на единомъ и прочномъ основаніи престолъ террора, - и люди, самые добростовѣстные, вскорѣ бываютъ принуждены освящать ея преступленія, мириться съ потоками крови и ждать счастливаго заговора для того, чтобы свергнуть тирана и возстановить свободу.

Созданныя хартіей 1814 года и конституціей 1830 года верхнія палаты имѣли строго аристократическій характеръ: первая состояла изъ наслѣдственнаго, вторая изъ пожизненнаго перства. Въ 1848 году вопросъ о двупалатной системѣ поставленъ былъ снова на законодательную очередь. Въ комиссіи, избранной Учредительнымъ собраніемъ для составленія конституціоннаго проекта, Одилонъ-Барро, Токвиль и Виллель тщетно доказывали необходимость верхней палаты. Само собою разумѣется, что и въ ихъ аргументаціи не было и не могло быть мѣста соображеніямъ о необходимости представительства аристократическаго или классового меньшинства. Наоборотъ, на примѣрѣ отдѣльныхъ штатовъ Сѣверо-Американской республики Токвиль доказывалъ, что двупалатная система, какъ таковая, отнюдь не является аристократическимъ учрежденіемъ. Верхняя палата, по его мнѣнію, необходима, прежде всего, для того, чтобы подчинить контролю представительнаго собранія исполнительную власть; съ этой цѣлью такіе акты, какъ, напримѣръ, назначеніе на высшія должности, заключеніе договоровъ и т.п. обусловливаются согласіемъ верхней палаты. Кромѣ того, верхняя палата предупреждаетъ столкновеніе или, по крайней мѣрѣ, смягчаетъ послѣдствія столкновеній между народнымъ представительствомъ и главою правительственной власти. И, наконецъ, существованіе верхней палаты предупреждаетъ законодательную невоздержанность, невыносимую тиранію учрежденій желающихъ постоянно законодательствовать.

Какъ извѣстно, доводы Токвиля не убѣдили ни комиссіи, ни Учредительнаго собранія, выработавшаго конституцію 1848 года. Во второй республикѣ, просуществовавшей короткое время, законодательная власть построена по типу однопалатной системы. По мнѣнію многихъ французскихъ публицистовъ однопалатная организація государственной власти является одной изъ причинъ, обезпечившихъ успѣхъ государственнаго переворота 2-го декабря.

При выработкѣ дѣйствующихъ во Франціи въ настоящее время учредительныхъ законовъ 1875 года Національное собраніе возвращается къ двупалатной системѣ организаціи законодательной власти. При этомъ опять-таки оно имѣетъ въ виду не предотвращеніе меньшинства, а созданіе консервативнаго законодательнаго учрежденія, сдерживающаго увлеченіе нижней палаты и поддерживающаго гармонію въ отношеніяхъ законодательной и исполнительной власти другъ къ другу. Тѣмъ не менѣе, для того, чтобы обезпечить консервативный характеръ сената, Національное собраніе создаетъ весьма искусственную систему сенатскихъ выборовъ, далеко не соотвѣтствующую основнымъ принципамъ демократическаго строя.

Подобно Франціи, и другія страны, создавая у себя верхнія палаты, имѣютъ прежде всего и главнымъ образомъ созданіе механическаго противовѣса нижней палатѣ. Политическая литература всѣхъ странъ, доказывая необходимость двупалатной системы, заимствуетъ свои аргументы, главнымъ образомъ, у старой теоріи равновѣсія власти. Сенъ-Жеронъ и Эсменъ - во Франціи, Милль - въ Англіи, - Блюнчли и Моль - въ Германіи, Чичеринъ и Градовскій - у насъ въ Россіи повторяютъ давно извѣстные аргументы о деспотизмѣ одной палаты, о законодательной ея невоздержности о неизбѣжности неразрѣшимыхъ конфликтовъ между законодательствомъ и управленіемъ при отсутствіи незамѣнимаго регулятора въ лицѣ верхней палаты. О представительствѣ меньшинства аристократическаго или классового-большинство авторовъ умалчиваетъ вовсе или упоминаетъ о немъ вскользь. А между тѣмъ не подлежитъ сомнѣнію, что идея такого представительства, иногда даже не совсѣмъ сознанная, лежитъ въ основѣ современной организаціи большинства западно-европейскихъ верхнихъ палатъ.

Теорія стремится доказать, что двупалатная система, вопреки утвержденію Монтескье, совмѣстима вполнѣ съ демократическимъ строемъ современныхъ государствъ. Дѣйствительная жизнь на каждомъ шагу опровергаетъ теорію: въ большинствѣ современныхъ государствъ организація верхней палаты имѣетъ опредѣленно и рѣзко выраженный аристократическій или классовой характеръ.

Таковъ фактъ. Съ этимъ фактомъ во всякомъ случаѣ необ-

ходимо считаться при разсмотрѣніи и оцѣнкѣ двупалатной системы.

## 111.

Существуетъ два типа верхнихъ палатъ: къ первому мы относимъ палаты, не имѣющія выборнаго характера; ко второму мы относимъ народныя или выборныя верхнія палаты, т.е. палаты, состоящія изъ членовъ, избираемыхъ непосредственно или посредственно народомъ.

Составъ верхнихъ палатъ первой категоріи опредѣляется, большею частью, комбинаціей нѣсколькихъ началъ. Такъ, право на участіе въ верхней палатѣ предоставляется либо по началу наслѣдственности, т.е. по сословному началу, либо ex officio, т.е. по занимаемой должности, либо по назначенію короля, либо, наконецъ, по выбору разнаго рода профессіональныхъ, ученыхъ и другихъ учрежденій, не имѣющихъ выборнаго, т.е. народнаго характера. Въ тѣхъ случаяхъ, когда при опредѣленіи состава верхней палаты преобладающее значеніе пріобрѣтаетъ первое начало, т.е. начало наслѣдственности, палаты получаютъ характеръ сословно-аристократическій. Палаты, основанныя по преимуществу на второмъ и третьемъ началѣ, являются палатами „государственныхъ людей", или, говоря проще, бюрократическими палатами. Наконецъ, палаты, состоящія изъ представителей разнаго рода учрежденій и союзовъ, пріобрѣтаютъ характеръ, такъ называемаго реальнаго представительства групповыхъ, ученыхъ, профессіональныхъ, экономическихъ и другихъ интересовъ.

Преимущественно аристократическій (сословный) характеръ имѣютъ англійская палата лордовъ, прусская, вюртембергская и баварская палаты господъ.

Основной элементъ, изъ котораго состоитъ англійская палата лордовъ - наслѣдственное перство. Право участія въ палатѣ лордовъ является наслѣдственнымъ, въ порядкѣ первородства, правомъ англійскихъ перовъ, - герцоговъ, маркизовъ, графовъ, виконтовъ и барововъ, - т.е. лицъ, возведенныхъ въ наслѣдственное перство короной. Кромѣ перовъ Англіи въ палатѣ лордовъ

засѣдаетъ 16 шотландскихъ перовъ, избираемыхъ всѣми вообще шотландскими перами изъ своей среды, на срокъ парламентской легислатуры, т.е на 7 лѣтъ, и 28 ирландскихъ перовъ для пожизненнаго участія въ верхней палатѣ. Кромѣ перовъ въ составъ англійской палаты лордовъ входятъ высшіе сановники англиканской церкви, засѣдающіе въ ней ex officio, по занимаемой имъ должности, а именно: 2 архіепископа - Кентерберійскій и Іоркскій, и 24 епископа, назначаемые въ палату по старшинству, за исключеніемъ епископовъ - лондонскаго дургамскаго и манчестерскаго, которые всегда засѣдаютъ въ палатѣ, и епископа Собора и Мена, который ни въ какомъ случаѣ въ ней не засѣдаетъ. Наконецъ, закономъ 1846 года коронѣ предоставлено право назначенія двухъ пожизненныхъ перовъ изъ числа судей, для участія на равныхъ правахъ съ прочими членами въ палатѣ лордовъ.

Въ Пруссіи законъ 7 мая 1853 года, отмѣнившій ст.ст.65 - 68 конституціи 31 января 1850 года, предоставилъ королю право опредѣлить королевскимъ распоряженіемъ составъ палаты господъ; распоряженіе 12 октября 1854 года, изданное на основаніи этого закона, опредѣляетъ составъ верхней палаты слѣдующимъ образомъ:

1). Принцы королевскаго дома, призываемые по достиженій совершеннолѣтія къ участію въ палатѣ королемъ.

2). Наслѣдственные члены, каковыми являются: члены Гогенцолернъ-Гехингенскаго и Гогенцолернъ-Сигмарингенскаго княжескихъ домовъ; главы медіатизированныхъ имперскихъ княжескихъ домовъ; князья, графы и высшее дворянство, призванные къ участію въ куріи господъ соединеннаго ландтага, распоряженіемъ 3-го февраля 1847 года; отдѣльныя лица, получившія наслѣдственныя права участія въ верхней палатѣ въ силу особаго королевскаго распоряженія.

3). Пожизненные члены, каковыми являются: лица, назначаемыя короной по особому довѣрію (такъ называемые, королевскіе синдики), или изъ числа кандидатовъ, представляемыхъ особыми управомоченными корпораціями (провинціальными союзами графовъ, владѣющихъ рыцарскими имѣніями; родственными союзами крупныхъ землевладѣльческихъ фамилій; университетами, нѣкоторыми спеціально управомоченными городами и другими), лица, занимающія въ Пруссіи четыре высшія придворныя должности коро -

левства.

Въ другихъ, болѣе крупныхъ германскихъ государствахъ, - въ Баваріи, Саксоніи, Вюртмбергѣ и Баденѣ x), составъ верхней палаты болѣе или менѣе аналогиченъ составу прусской.

Равнымъ образомъ, преимущественно аристократическій характеръ присущъ верхнимъ палатамъ Австріи и Венгріи.

Въ Австріи (конституц. зак. 21 декабря 1867 года, ст.2-5) палата господъ состоитъ изъ совершеннолѣтнихъ принцевъ королевскаго дома; изъ наслѣдственныхъ членовъ, каковыми являются главы мѣстныхъ дворянскихъ домовъ, владѣющихъ крупною земельною собственностью, возведенные наслѣдственно въ это достоинство императоромъ; изъ высшихъ сановниковъ католической церкви, архіепископовъ и епископовъ, имѣющихъ княжеское званіе; изъ пожизненныхъ членовъ, назначаемыхъ императоромъ, изъ числа лицъ, оказавшихъ важныя услуги государству, церкви, наукамъ и искусствамъ. Въ Венгріи (7 зак. 1885 года, ст. 1 и сл.) членами палаты магнатовъ являются лица, имѣющія право участія въ ней по наслѣдственному праву, по званію или занимаемой должности, въ силу пожизненнаго королевскаго назначенія и, наконецъ, въ силу избранія хорватскимъ сеймомъ на основаніи XУ ст. закона 1881 года.

Наслѣдственными членами палаты магнатовъ являются совершеннолѣтніе князья королевскаго дома, всѣ члены магнатскихъ семей мужского пола, достигшіе 24 лѣтъ и владѣющіе въ предѣлахъ Австріи недвижимостью, обложенной поземельнымъ налогомъ въ размѣрѣ не менѣе 3.000 флориновъ въ годъ; венгерскіе граждане отъ рожденія, коимъ наслѣдственное право участія въ верхней палатѣ предоставлено королемъ, по предложенію совѣта министровъ; натурализованнымъ въ Австріи иностранцамъ это право можетъ быть предоставлено не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ.

---

x) *Баварія. Конституц. 26-ая 1818 года, тит. УI ст. 2-5, зак. 9 марта 1828 года. Сакс. констит. 3 сентября 1831 года, ст. 63, зак. 3 декабря 1868 года. Вюртембергъ. Конституц. 28 сентября 1819 года, ст. 129-132-134. Баденъ. Конституц. 22 августа. 1818 года. ст. 27-32.*

Ex officio членами палаты магнатовъ являются бароны королевства и графъ пресбургскій, два лица, носящихъ званіе стражей короны, губернаторъ Фіуме, президентъ и вице-президентъ высшаго суда и президентъ высшаго суда въ Будапештѣ. Кромѣ того, членами верхней палаты являются высшіе представители католической церкви, затѣмъ представители греко-католической, евангелической и реформатской церквей, а также аугсбургскаго исповѣданія.

Наконецъ, пожизненными членами палаты магнатовъ являются лица, возведенныя въ это званіе королемъ, по предложенію совѣта министровъ изъ числа венгерскихъ гражданъ, для того чтобы вознаградить ихъ за услуги и увеличить блескъ палаты магнатовъ. Число пожизненныхъ членовъ не можетъ быть болѣе 50-ти человѣкъ.

Всѣ верхнія палаты, съ которыми мы познакомились выше, имѣютъ преимущественно характеръ аристократическій. Большая часть ихъ членовъ засѣдаетъ въ палатѣ по наслѣдственному праву, пожизненные члены, назначаемые короной, а также члены ex officio являются дополнительнымъ элементомъ, не мѣняющимъ общей аристократической физіономіи палаты.

Наоборотъ, итальянскій сенатъ является типическимъ образцомъ „палаты государственныхъ людей". Въ Италіи (констит. 4 марта 1848 года, ст. 33) не существуетъ вовсе наслѣдственнаго права. Сенатъ состоитъ изъ пожизненныхъ членовъ, назначаемыхъ въ неограниченномъ количествѣ королемъ изъ числа лицъ, достигшихъ 40 лѣтъ и принадлежащихъ къ одной изъ 21 категорій, установленныхъ закономъ. Изъ числа этихъ категорій 15 относятся къ высшимъ должностнымъ лицамъ военной, административной и судебной службы. Кромѣ чиновниковъ могутъ быть сенаторами архіепископы и епископы, — лица, бывшія въ теченіи трехъ легислатуръ или шести лѣтъ депутатами, президенты палаты депутатовъ, члены королевской академіи, пробывшіе въ этомъ званіи не менѣе 7 лѣтъ, всѣ, вообще, лица, дѣлающія своими заслугами или службой честь отечеству, наконецъ, лица, уплачивающія въ теченіи трехъ лѣтъ не менѣе 3.000 лиръ прямого налога съ имущества или промышленныхъ предпріятій.

Въ Португаліи (органическій законъ о пэріи 3 мая 1874 года, ст. 1 и слѣд.) палата пэровъ состоитъ изъ членовъ пожизненныхъ и наслѣдственныхъ, назначаемыхъ короною безъ ограниченія числа. Законъ устанавливаетъ 20 категорій лицъ, на которыхъ можетъ пасть выборъ короля; въ большинствѣ случаевъ(14 категорій) это - высшія должностныя лица военной, административной и судебной службы. Кромѣ того, могутъ быть назначаемы пэрами: президенты палаты депутатовъ, занимавшія этотъ постъ въ теченіе 4-хъ законодательныхъ сессій, депутаты, засѣдавшіе въ теченіе 8-ми законодательныхъ сессій, деканы университета въ Конмбрѣ и профессора того же университета или другого высшаго учебнаго заведенія, находящіеся въ должности не менѣе 10-ти лѣтъ, капиталисты, или собственники, получающіе ежегодный доходъ въ размѣрѣ не менѣе 4 милліоновъ рейсовъ (22.400 франковъ), промышленники и комерсанты, уплачивающіе въ теченіе послѣднихъ трехъ лѣтъ не менѣе 700.000 рейсовъ (3.920 франковъ) налога въ годъ. Внѣ указанныхъ категорій могутъ быть назначены пэрами лица, оказавшіяся, въ силу ихъ исключительныхъ и важныхъ заслугъ, достойными этого званія.

Всѣ верхнія палаты, съ которыми мы знакомились до сихъ поръ, имѣютъ то общее между собою, что всѣ онѣ по своему составу являются не выборными или, во всякомъ случаѣ, не народными палатами.

Переходною ступенью къ выборнымъ являются палаты со сложнымъ, полувыборнымъ и полу-невыборнымъ составомъ.

Въ Даніи (констит. 5 іюня 1849 года, пересмотрѣнная 28 іюля 1866 года, ст. 34 и сл.) верхняя палата рикстага -ландстингъ состоитъ изъ 66 членовъ, изъ которыхъ 12 назначаются королемъ, 7 избираются Копенгагеномъ, 45 - избирательными, сельскими и городскими округами, 1 - Борнгольмомъ и 1 - фероерскимъ лагтингомъ.

---



*Литографія Трофимова. Мохайская 8.*

Выборы въ верхнюю палату двустепенны. Право участія въ выборахъ принадлежитъ всѣмъ избирателямъ нижней палаты. Въ Копенгагенѣ всѣ избиратели избираютъ одного выборщика на 120 голосующихъ, столько же выборщиковъ избираютъ особо избиратели, уплачивающіе подоходный налогъ съ дохода не менѣе 2.000 риксталеровъ въ годъ. Составленная такимъ образомъ коллегія выборщиковъ избираетъ 7 членовъ Ландстинга отъ Копенгагена. Въ каждомъ избирательномъ округѣ коллегія образуется слѣдующимъ образомъ: всѣ избиратели сельскихъ округовъ избираютъ по одному выборщику на приходъ. Города, входящіе въ составъ избирательнаго округа, избираютъ половину общаго числа выборщиковъ отъ сельскихъ приходовъ; между отдѣльными городами число это распредѣляется правительствомъ пропорціонально числу избирателей каждаго изъ нихъ. Въ каждомъ городѣ половина выборщиковъ избирается всѣми избирателями; другая половина всѣми избирателями, уплачивающими подоходный налогъ съ дохода не менѣе 75 риксталеровъ въ годъ прямыхъ налоговъ въ пользу государства и общины. Членомъ ландстинга можетъ быть избираемъ всякій, кто имѣетъ право быть избраннымъ членомъ нижней палаты фолькстинга. Члены ландстинга, назначаемые королемъ, пожизненны, другіе члены избираются на 8 лѣтъ, причемъ составъ ихъ обновляется наполовину кажды 4 года. Члены ландстингда получаютъ такое же вознагражденіе, какъ и члены фолькстинга; избираются они по правиламъ пропорціональныхъ выборовъ.

Въ Японіи (императорскій эдиктъ 11-го февраля 1889 года) членами палаты пэровъ по праву рожденія являются члены императорскаго дома, принцы, маркизы. Графы, виконты и маркизы избираютъ изъ своей среды представителей, число которыхъ не должно превышать одной пятой общаго числа лицъ, входящихъ въ составъ каждаго изъ этихъ разрядовъ въ отдѣльности. Императоръ имѣетъ право назначить пожизненныхъ пэровъ изъ числа лицъ, выдающихся своими знаніями или оказавшихъ государству важныя услуги. Наконецъ, въ каждомъ городѣ и въ каждой профектурѣ 15 наиболѣе обложенныхъ плательщиковъ налоговъ избираютъ одного представителя, по утвержденіи императоромъ избранный такимъ образомъ пэръ засѣдаетъ въ палатѣ въ теченіе 7-ми лѣтъ.

Наиболѣе сложна и вмѣстѣ съ тѣмъ наиболѣе искусственна организація верхней палаты въ Испаніи (конституц. 30 іюня 1876г.,

ст. 20 и слѣд. законъ о сенатскихъ выборахъ 8 февраля 1877 года).

Испанскій сенатъ состоитъ изъ сенаторовъ по праву рожденія или по занимаемой должности, изъ пожизненныхъ сенаторовъ, назначаемыхъ короной, или сенаторовъ, избираемыхъ государственными и наиболѣе обложенными плательщиками налоговъ. Общее число сенаторовъ первыхъ двухъ категорій не должно превышать 180 человѣкъ; таково же должно быть число сенаторовъ третьей категоріи.

Сенаторами первой категоріи являются: сыновья короля и предполагаемый наслѣдникъ короны, по достиженіи совершеннолѣтія; испанскіе гранды, владѣющіе ежегодной рентой въ размѣрѣ 60.000 песетовъ отъ недвижимости или съ другихъ имуществъ, приравниваемыхъ закономъ къ недвижимости; высшіе представители церкви и высшіе чины военной, административной и судебной службы. Избираемые члены сената въ числѣ 180 распредѣляется слѣдующимъ образомъ: 9 членовъ избираются духовенствомъ, 6 - академіями, 10 - десятью университетами, 5 - экономическими обществами, и 150 особыми избирательными коллегіями, состоящими изъ провинціальныхъ депутатовъ, делегатовъ, назначаемыхъ муниципалитетами, и наиболѣе обложенныхъ плательщиковъ налоговъ; лица послѣдней категоріи входятъ въ составъ избирательныхъ коллегій въ числѣ, превышающемъ въ 4 раза число избирателей первыхъ двухъ категорій.

Сенаторы, назначаемые короной или назначаемые корпораціями или избирательными коллегіями, должны принадлежать къ одной изъ 12-ти категорій, установленныхъ закономъ. Въ составъ этихъ категорій входятъ президенты сената и палаты депутатовъ, депутаты, входившіе въ составъ трехъ палатъ или осуществлявшіе свои функціи въ теченіе 8-ми лѣтъ, министры, епископы, гранды, должностныя лица военной и гражданской службы, ученые и профессора, причемъ отъ всѣхъ лицъ, входящихъ въ составъ этихъ категорій, требуется владѣніе постояннымъ доходомъ не менѣе 7.500 песетовъ въ годъ. Кромѣ того, могутъ быть назначены или избраны сенаторами лица, бывшія сенаторами до изданія настоящей конституціи, лица дворянскаго происхожденія, а также лица, входившія въ составъ кортесовъ, или выборныхъ

органовъ самоуправленія, - если они владѣютъ ежегоднымъ доходомъ въ размѣрѣ не менѣе 20.000 пезетовъ въ годъ прямыхъ налоговъ.

Сенаторы избираются на десять лѣтъ, причемъ избираемая часть сената обновляется наполовину каждыя 5 лѣтъ; она обновляется цѣликомъ, въ случаѣ ея распущенія королемъ.

Для того, чтобы быть сенаторомъ, требуется испанское подданство, тридцатипятилѣтній возрастъ, право свободнаго распоряженія недвижимостью, неопорченность по суду.

Мы познакомились съ первой категоріи верхнихъ палатъ, т.е. съ палатами, вовсе не имѣющими выборнаго характера, или имѣющими такой характеръ въ одной только своей части.

Переходимъ къ разсмотрѣнію состава народныхъ или выборныхъ верхнихъ палатъ.

Наиболѣе типичнымъ примѣромъ народныхъ верхнихъ палатъ являются, конечно, палаты отдѣльныхъ штатовъ Сѣверо-Американской федеральной республики. Здѣсь, конечно, не можетъ быть и рѣчи о представительствѣ какого бы то ни было, и въ особенности, аристократическаго, меньшинства. Цѣль верхней палаты - уравновѣшеніе властей, урегулированіе и ограниченіе всемогущества единой народной палаты. Въ Пенсильваніи, напримѣръ, (Конститут. 16 декабря 1873 года, сп. II art. I и слѣд.) сенаторы избираются тѣми же избирателями, какъ и депутаты нижней палаты. Сенаторы избираются на 4 года; депутаты на 2. Каждый избиратель можетъ быть избранъ сенаторомъ по достиженіи 21 года. Важнѣйшее различіе, существующее между избраніемъ сенаторовъ и депутатовъ, заключается въ способѣ образованія избирательныхъ округовъ.

При выборахъ въ палату представителей для опредѣленія избирательнаго вотума все населеніе штата, по послѣдней переписи, дѣлится на число депутатовъ (200) и частное опредѣляетъ число жителей, посылающихъ въ палату одного депутата.

Выборы производятся по графствамъ, причемъ каждое графство посылаетъ столько избирателей, сколько разъ избирательный вотумъ содержится въ общемъ числѣ его жителей.

Для выборовъ въ сенатъ страна разбивается на 50 сенатор-

скихъ округовъ, каждый изъ нихъ образуетъ компактную и не - прерывную территорію, съ одинаковымъ, по возможности, чис - ломъ жителей. Каждый округъ избираетъ одного сенатора.

Организація верхней палаты (сената) въ другихъ штатахъ вполнѣ аналогична вышеизложенной. По Брайсу ( Американская республика, т. II, стр. 73 и сл.), существующія во всѣхъ штатахъ различія въ составѣ верхней и нижней палаты сводятся къ слѣдующему:

1. Сенаторскіе избирательные округи повсюду обширнѣе палатскихъ округовъ, обыкновенно вдвое или втрое, а число сена - торовъ въ той же пропорціи менѣе числа народныхъ представителей.

2. Сенаторы обыкновенно избираются на болѣе длинный срокъ, чѣмъ народные представители. Въ 24 штатахъ они изби - раются на четыре года, въ одномъ штатѣ (Нью-Джерсеѣ) на три года, въ одиннадцати - на два и только въ двухъ штатахъ ( въ Массачузетѣ и Родъ-Исландѣ) на одинъ годъ.

3. Сенатъ большею частью возстановляется не весь за одинъ разъ, а по частямъ: при выборахъ на четырехлѣтній срокъ по - ловина сената выбываетъ по истеченіи 2-хъ лѣтъ.

4. Въ нѣкоторыхъ штатахъ право быть избраннымъ сена - торомъ обусловлено болѣе высокимъ возрастнымъ цензомъ и только въ одномъ штатѣ (Делаварѣ) требуется имущественный цензъ. Вообще же ограниченія пассивнаго избирательнаго права одинаково относятся къ обѣимъ палатамъ, сводятся къ запреще - нію избирать должностныхъ лицъ, духовенство, членовъ конг - ресса, а также лицъ, не живущихъ въ данномъ избирательномъ округѣ.

Существенно отличны, по своей организаціи, отъ сѣверо - американскихъ верхнихъ палатъ выборныя верхнія палаты евро - пейскаго континента.

По общему правилу, въ европейскихъ государствахъ выбор - ныя верхнія палаты находятся въ непосредственной связи съ выборными же органами мѣстнаго самоуправленія. Непосредст - венно они являются общегосударственнымъ представительствомъ мѣстныхъ самоуправляющихся обществъ и только посредственно - народнымъ предоставительствомъ, въ собственномъ смыслѣ этого

слова. Какъ таковыя, онѣ представляютъ нѣкоторую, правда, болѣе внѣшнюю аналогію съ верхними палатами, построенными на федеративномъ началѣ. Во всякомъ случаѣ, онѣ являются народными палатами, такъ какъ организація самоуправляющаго общества построена на началахъ народнаго представительства.

Во Франціи (органическій законъ объ избраніи сенаторовъ 2-го августа 1875 года; законъ 9 декабря 1884 года) сенатъ состоитъ изъ 300 членовъ, избранныхъ департаментами и колоніями. Пожизненные сенаторы, избранные на основаніи закона 2 августа 1875 года Національнымъ собраніемъ, сохраняютъ свое званіе и по изданіи закона 1884 года, отмѣнившаго вовсе институтъ пожизненныхъ сенаторовъ; освобождающіяся послѣ ихъ смерти вакансіи распредѣляются по жребію между департаментами, которымъ законъ 1884 года предоставляетъ право избранія большого числа сенаторовъ.

Общее число сенаторовъ распредѣляется между департаментами.

Для того, чтобы быть сенаторомъ, требуется французское подданство, возрастъ не менѣе 40 лѣтъ и обладаніе полнотой гражданскихъ и политическихъ правъ. Не могутъ быть сенаторами члены царствовавшихъ во Франціи домовъ, лица, состоящія на военной и морской службѣ за весьма немногими исключеніями, а также нѣкоторыя должностныя лица административной и судебной службы. Для выборовъ сенаторовъ въ каждомъ департаментѣ образуется особая избирательная коллегія. Въ ея составъ входятъ: депутаты, избираемые населеніемъ даннаго департамента, генеральные совѣтники, делегаты, избранные въ опредѣленномъ числѣ муниципальными совѣтами изъ среды коммунальныхъ избирателей; члены сената избираются на 9 лѣтъ; сенатъ возобновляется по третямъ каждые три года.

Въ Бельгіи (законъ 7 сентября 1893 года о пересмотрѣ бельгійской конституціи) сенатъ состоитъ: изъ членовъ, избранныхъ непосредственно избирателями, въ порядкѣ, установленномъ для избранія членовъ палаты депутатовъ; изъ членовъ, избранныхъ провинціальными совѣтами, въ количествѣ двухъ на каждую провинцію, имѣющую не менѣе 500 тысячъ жителей, трехъ на провинцію, имѣющую отъ 500 тысячъ до милліона жителей, и четырехъ на провинцію, имѣющую болѣе милліона жителей.

Число сенаторовъ, избираемыхъ непосредственно избирателями, равно половинѣ числа членовъ палаты представителей.

Для того, чтобы имѣть право быть избраннымъ сенаторомъ, необходимо: 1) быть бельгійцемъ по рожденію или быть натурализованнымъ; 2) пользоваться политическими и гражданскими правами; 3) имѣть мѣстожительство въ Бельгіи; 4) имѣть не менѣе 40 лѣтъ отъ роду; 5) платить въ государственное казначество не менѣе 1.200 франковъ прямыхъ налоговъ, включая сюда патенты; или быть собственникомъ или пожизненнымъ владѣльцемъ недвижимаго имущества, находящагося въ Бельгіи, ценочный доходъ котораго составляетъ не менѣе 12.000 франковъ. Въ провинціи, гдѣ число удовлетворяющихъ этимъ условіямъ не достигаетъ соотношенія 1 на 500 жителей, списокъ дополняется наиболѣе обложенными въ провинціи лицами до достиженія означеннаго соотношенія.

Сенаторы, избираемые провинціальными совѣтами, не подлежатъ никакимъ условіямъ ценза; ими не могутъ быть лица, принадлежащія къ составу совѣта или принадлежащія къ его составу въ теченіе года или двухъ предшествующихъ лѣтъ.

Наслѣдникъ престола и королевскіе принцы являются сенаторами по праву съ восемнадцатилѣтняго возраста.

Въ Голландіи (констит. 30 ноября 1887 год, ст. 82 и сл. ст. 90 и слѣд.; дополнительная ст. 7. Избирательный законъ 4 іюля 1850 года; правительственныя распоряженія 14 февраля 1888 года) верхняя палата состоитъ изъ 50 членовъ. Они избираются провинціальными штатами въ установленной закономъ пропорціи: отъ 6 сенаторовъ на провинцію до 3-хъ; для того, чтобы имѣть право быть избраннымъ членомъ верхней палаты, необходимо удовлетворять всѣмъ условіямъ, требуемымъ для избрания членовъ нижней палаты, и кромѣ того принадлежать къ числу наиболѣе обложенныхъ плательщиковъ прямыхъ налоговъ, или занимать одну изъ болѣе важныхъ должностей на государственной, военной, административной, судебной или учебной службѣ, опредѣленныхъ закономъ. Члены сената избираются на 9 лѣтъ; составъ сената возобновляется по третямъ каждые три года.

Въ Швеціи (констит. 22 іюня 1866 года, ст. 6 и слѣд.) члены верхней палаты избираются срокомъ на 9 лѣтъ провинці -

альными совѣтами и муниципальными совѣтами тѣхъ городовъ, которые не представлены въ провинціальномъ совѣтѣ. Каждый провинціальный и муниципальный совѣтъ избираетъ по одному члену верхней палаты на каждые 30.000 жителей; одного депутата онъ избираетъ и въ томъ случаѣ, если число жителей данной провинціи или города меньше 30.000 человѣкъ. Членами верхней палаты могутъ быть избраны лица, достигшія 35-ти лѣтняго возраста и являющіяся въ теченіе 3-хъ лѣтъ, предшествующихъ выборамъ, собственниками недвижимости, оцѣненной для взиманія налоговъ, по крайней мѣрѣ, въ 80.000 риксталеровъ въ годъ. Въ отличіе отъ членовъ нижней палаты, члены верхней палаты никакого вознагражденія не получаютъ.

Прежде чѣмъ закончить характеристику верхнихъ палатъ въ простыхъ, т.е. не федеративныхъ государствахъ, намъ остается сказать еще нѣсколько словъ о весьма своеобразной организаціи норвежской верхней палаты.

Въ Норвегіи (констит. 4 ноября 1814 года, ст. 49 и сл.) народъ осуществляетъ законодательную власть черезъ посредство представительнаго учрежденія, стортинга, состоящаго изъ двухъ секцій (а не палатъ) - лагтинга и одельстинга. Члены стортинга, независимо отъ принадлежности ихъ къ той или другой его секціи, избираются народомъ срокомъ на три года. Въ первую сессію послѣ выборовъ стортингъ избираетъ одну четверть общаго числа своихъ членовъ, - образующихъ верхнюю палату, лагтингъ; оставшіеся три четверти членовъ образуютъ одельстингъ. Само собою разумѣется, что при такихъ условіяхъ одельстингъ, по своему соціальному составу, ничѣмъ не отличается отъ лагтинга. Нигдѣ механическій принципъ уравновѣшенія властей, или, другими словами, принципъ механической сдержки нижней палаты не является въ такой мѣрѣ исключительнымъ, какъ именно въ организаціи норвежской верхней палаты.

## IV.

Выше нами разсмотрѣны всевозможные типы организаціи верхнихъ палатъ въ простыхъ, т.е. нефедеративныхъ государствахъ. Намъ предстоитъ теперь разсмотрѣть организацію верхнихъ палатъ,

построенныхъ на существенно новомъ федеративномъ началѣ.

Въ настоящее время существуетъ нѣсколько федеративныхъ или союзныхъ государствъ: Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты, Южно-Американскія федеративныя республики, швейцарская федерація и Германская Имперія, послѣдняя, впрочемъ, является политическимъ образованіемъ sui generis, единственной въ своемъ родѣ федераціей монархическихъ, а не республиканскихъ государствъ.

Изъ всѣхъ федерацій - исторически наиболѣе ранней является федерація Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Какъ извѣстно, творцы федеральной конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ находились подъ сильнымъ вліяніемъ политической теоріи Монтескье. Его аргументація въ пользу верхней палаты несомнѣнно имѣлась въ виду при учрежденіи американскаго сената. Александръ Гаммильтонъ въ своихъ пяти письмахъ о сенатѣ, напечатанныхъ въ „Федералистѣ", указываетъ на п я т ь основныхъ цѣлей, для достиженія которыхъ необходимо учрежденіе сената. Между прочимъ, сенатъ является призваннымъ содѣйствовать президенту республики и контролировать его дѣйствія при назначеніи должностныхъ лицъ и при заключеніи трактатовъ, сдерживать горячность и неосмотрительность нижней палаты и тѣмъ самымъ предохранять страну отъ вліянія народныхъ страстей и внезапныхъ перемѣнъ общественнаго мнѣнія, придавать устойчивость національному правительству и обезпечивать послѣдовательность политики и въ дѣлахъ внутренняго управленія и въ сношеніяхъ съ иностранными правительствами; служить судебнымъ установленіемъ для разбирательства уголовныхъ дѣлъ, возбуждаемыхъ нижней палатой.

Однако, важнѣйшей задачей сената, непосредственно вытекающей изъ федеративной природы сѣверо-американской республики, является, по мнѣнію Гаммильтона, удовлетвореніе стремленій отдѣльныхъ штатовъ къ независимости, путемъ предоставленія каждому изъ нихъ, какъ бы онъ не былъ малъ, права имѣть въ сенатѣ одинаковое число представителей со всѣми другими штатами, какъ бы они не были обширны.

Учрежденіе сената имѣло, такимъ образомъ, своей непос-

редственною цѣлью примиреніе противорѣчій между притязаніями крупныхъ и мелкихъ штатовъ, обезпеченіе независимости и правъ мелкихъ штатовъ отъ возможныхъ притязаній, идущихъ со стороны болѣе крупныхъ. Поэтому Сенатъ Соединенныхъ Штатовъ (конститут. 17 сентября 1887 года, гл.1, секц. 3, ст. 1 и слѣд.) состоитъ изъ сенаторовъ, избираемыхъ законодательными собраніями отдѣльныхъ штатовъ срокомъ на 6 лѣтъ, по два сенатора отъ каждаго штата. Составъ сената возобновляется по третямъ каждые два года. Для того, чтобы быть избраннымъ сенаторомъ, необходимо имѣть не менѣе 30 лѣтъ отъ роду, быть въ теченіе 9 лѣтъ гражданиномъ Соединенныхъ Штатовъ и въ моментъ избранія жительствовать въ предѣлахъ даннаго штата. Президентомъ сената является ex officio, вице-президентъ Соединенныхъ Штатовъ; онъ имѣетъ, однако, право голоса только въ тѣхъ случаяхъ, когда при рѣшеніи вопроса голоса сенаторовъ дѣлятся поровну. На случай отсутствія вице-президента Соединенныхъ Штатовъ или замѣщенія имъ должности президента республики, сенатъ избираетъ изъ своей среды президента.

Сенатъ Соединенныхъ Штатовъ Мексики (констит. 12 февраля 1857 года, тит. III. секц. 1, параграфъ 1, ст. 52 и слѣд.; аналогиченъ сенату Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. И въ составъ Мексиканскаго сената входятъ по два сенатора отъ каждаго штата и кромѣ того два сенатора отъ федеральнаго дистрикта. Сенаторы избираются на четыре года, при чемъ составъ сената возобновляется наполовину каждые два года. Въ отдѣльныхъ штатахъ сенаторы избираются не законодательными собраніями, а народомъ; для избранія какъ сенаторовъ, такъ и членовъ палаты представителей примѣняется система двустепенныхъ выборовъ. Законодательное собраніе объявляетъ избраннымъ кандидата, получившаго на выборахъ абсолютное большинство голосовъ, или производитъ выборы между кандидатами, получившими относительное большинство голосовъ. Условія пассивнаго избирательнаго права въ Мексикѣ тѣ же, что и въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ. Сенатъ избираетъ президента и бюро изъ своей среды.

Въ Аргентинѣ (конститут. 25 сентября 1860 года, ст. 46 и сл.), какъ и въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ

сенатъ состоитъ изъ сенаторовъ по два отъ каждой провинціи, а также отъ столицы, избираемыхъ мѣстными легислатурами сроксмъ на 9 лѣтъ. Сенатъ возобновляется по третямъ каждые три года. Вице-президентъ аргентинской республики является президентомъ сената; на случай невозможности отправленія имъ своихъ обязанностей, сенатъ избираетъ изъ своей среды президента.

Пассивное избирательное право аргентинской конституціи обусловливается для сенаторовъ имущественнымъ цензомъ. Для того, чтобы быть избраннымъ сенаторомъ, кромѣ тридцатилѣтняго возраста, аргентинскаго подданства, мѣстопребыванія въ предѣлахъ данной провинціи, требуется также пользованіе ежегодной рентой въ размѣрѣ не менѣе 2.000 песетовъ, или другимъ соотвѣтственнымъ доходомъ.

Въ Швейцаріи (констит. 29 мая 1874 г. ст. 80 и сл.) верхнею палатой является кантональный совѣтъ. Совѣтъ состоитъ изъ 44 депутатовъ. Каждый кантонъ посылаетъ двухъ депутатовъ; каждый полукантонъ - одного. Конституція не предусматриваетъ вовсе ни способа избранія сенаторовъ, ни условій избираемости, ни продолжительности пребыванія въ сенаторскомъ званіи, предоставляя рѣшеніе этихъ вопросовъ законодательству отдѣльныхъ ~~штатовъ~~ кантоновъ.

Кантональный совѣтъ избираетъ изъ своей среды для каждой обыкновенно или чрезвычайной сессіи президента и вице-президента. Президентъ и вице-президентъ двухъ послѣдовательныхъ сессій не могутъ быть избраны изъ числа депутатовъ одного и того же кантона. Депутаты кантональнаго совѣта получаютъ вознагражденіе изъ кантональныхъ (а не союзныхъ) средствъ.

Что касается, наконецъ, Германской Имперіи (констит. 16 апрѣля 1871 года, ст. 6 и сл.), то, собственно говоря, организація ея настолько своеобразна, что союзный совѣтъ имперіи (Bundesrath), осуществляющій, - совмѣстно съ народнымъ представительствомъ, рейхстагомъ, - законодательную власть, врядъ ли можетъ быть отнесенъ, вообще, къ категоріи верхнихъ палатъ. Нѣмецкіе публицисты, Лабандъ, Іеллинекъ, Георгъ Май-

еръ и др., считаютъ союзный совѣтъ суверенным органомъ имперіи, сближая его не съ верховной палатой, а съ монархической властью простыхъ конституціонныхъ монархій.

Союзный совѣтъ состоитъ изъ представителей отъ отдѣльныхъ правительствъ, входящихъ въ составъ имперіи. Голоса въ союзномъ совѣтѣ распредѣлены между отдѣльными государствами весьма неравномѣрно. Пруссія располагаетъ въ Союзномъ Совѣтѣ 18-ю голосами (въ томъ числѣ однимъ голосомъ, принадлежащимъ княжеству Вальдекъ), Баварія - 6-ю голосами, Саксонія и Вюртембергъ - 4-мя, Баденъ и Гессенъ тремя, Мекленбургъ-Шверингъ и Брауншвейгъ - 2-мя, остальныя государства - однимъ голосомъ.

Каждое государство можетъ назначать въ Союзный Совѣтъ такое число уполномоченныхъ, какимъ числомъ голосовъ оно въ немъ располагаетъ, съ тѣмъ, однако, условіемъ, чтобы уполномоченные одного и того же государства голосовали по каждому вопросу одинаковымъ образомъ. Вопросы въ союзномъ совѣтѣ рѣшаются большинствомъ голосовъ. По вопросамъ, касающимся арміи, флота и имперскихъ налоговъ, при разногласіи въ союзномъ совѣтѣ рѣшающій голосъ принадлежитъ императору, если, впрочемъ, послѣдній высказывается въ пользу сохранения существующаго status quo. Проекты ревизіи имперской конституціи почитаются отвергнутыми, если противъ нихъ въ средѣ союзнаго совѣта выскажется 14 голосовъ. Послѣднимъ постановленіемъ имѣется въ виду предоставить, съ одной стороны, Пруссіи, съ другой - тремъ наиболѣе крупнымъ изъ остальныхъ германскихъ государствъ - Баваріи, Саксоніи и Вюртембергу, право отклоненія всяхъ конституціонныхъ поправокъ, угрожающихъ либо цѣлости имперіи, либо существованію и относительной независимости отдѣльныхъ германскихъ государствъ.

Такова организація верхнихъ палатъ въ союзныхъ государствахъ.

Мы не станемъ, конечно, останавливаться на критическомъ разсмотрѣніи организаціи германскаго Союзнаго Совѣта. Какъ вся вообще Германская Имперія, и Союзный Совѣтъ Импе-

ріи является образованіемъ sui generis. Ничего типическаго онъ въ себѣ не заключаетъ; для его пониманія необходимо прежде всего обратиться къ изученію тѣхъ существенно-индивидуальныхъ политическихъ условій, на почвѣ которыхъ возникла и донынѣ существуетъ Германская Имперія.

Что касается другихъ федеративныхъ верхнихъ палатъ, то объ ихъ цѣлесообразности и даже больше того - объ ихъ необходимости въ современной публицистической литературѣ - двухъ мнѣній не существуетъ. Если палата народныхъ представителей является въ федеративномъ государствѣ носительницей идей народнаго единства, то верхняя палата или сенатъ является необходимымъ оплотомъ политической самостоятельности отдѣльныхъ, входящихъ въ составъ федераціи, несуверенныхъ государствъ.

Сложная политическая природа федераціи естественно требуетъ, чтобы каждый законодательный вопросъ разсматривался въ ней не только съ точки зрѣнія общенародной или обще государственной пользы, но и съ точки зрѣнія интересовъ и пользы отдѣльныхъ объединенныхъ государствъ. Идея равноправности членовъ союза, лежащая въ основѣ федеральнаго строя, не допускаетъ, чтобы степень вліянія каждаго изъ нихъ на рѣшеніе законодательныхъ вопросовъ опредѣлялась всецѣло его размѣрами и количествомъ его народонаселенія.

По вопросамъ, касающимся самостоятельности и независимости отдѣльныхъ государствъ, поскольку таковая самостоятельность и независимость признаются союзной конституціей, самое небольшое изъ нихъ должно имѣть такое же значеніе и такой же голосъ, какъ самое значительное.

Если, такимъ образомъ, федеративная организація верхнихъ палатъ не вызываетъ по существу никакихъ возраженій, то нельзя того же сказать о различныхъ типахъ организаціи верхнихъ палатъ въ простыхъ и единичныхъ государствахъ.

## V.

Въ публицистической литературѣ до сихъ поръ мы встрѣчаемся въ этой области со множествомъ неразрѣшенныхъ контро -

верзъ. Разобраться въ нихъ необходимо для того, чтобы составить себѣ правильное представленіе о нормальной организаціи законодательной власти въ современномъ конституціонномъ государствѣ.

Мы видѣли выше, что значительная группа верхнихъ палатъ выборнаго характера не имѣетъ; нѣкоторыя верхнія палаты, хотя и выборныя, основаны отчасти или всецѣло, на имущественномъ или податномъ избирательномъ цензѣ. Само собою разумѣется, что тѣ и другія палаты должны быть разсматриваемы не только какъ механическій противовѣсъ нижнимъ палатамъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ, и даже de facto, прежде всего, какъ самостоятельное представительство того или иного „избраннаго" меньшинства.

Какъ таковыя, онѣ стоятъ въ безусловномъ противорѣчіи съ демократическимъ принципомъ, опредѣляющимъ соціальную структуру современнаго государства.

Сущность демократическаго принципа заключается именно въ томъ, что верховная власть въ государствѣ, т.е. законодательная власть должна находиться въ рукахъ народнаго большинства. Большинство представительнаго собранія, организованнаго правильнымъ образомъ, на основѣ всеобщаго, равнаго для всѣхъ, прямого избирательнаго права, при условіи тайной подачи голосовъ, является выразителемъ воли народнаго большинства; именно потому въ области законодательства ему должна принадлежать рѣшающая власть.

Само собою разумѣется, что торжество демократическаго принципа отнюдь не предполагаетъ демократическаго деспотизма. И въ демократическомъ государствѣ возможны и необходимы гарантіи политическихъ правъ меньшинства.

Такія гарантіи создаются конституціоннымъ строемъ современныхъ государствъ. Всеобщее избирательное право обезпечиваетъ всякому мнѣнію и всякому интересу представительство въ законодательномъ собраніи, болѣе или менѣе, соотвѣтственно его распространенности и значенію въ странѣ. У меньшинства, такимъ образомъ, имѣется полная возможность vi rationis воздѣйствовать на большинство. Интересамъ партіи большинства можетъ быть противопоставленъ коалиціонный интересъ нѣсколь-

кихъ партій, находящихся въ меньшинствѣ. При извѣстныхъ условіяхъ партія меньшинства можетъ оказаться достаточно сильной для того, чтобы ставить свои условія нуждающемуся въ ея поддержкѣ большинству. Поскольку меньшинство не является, въ силу соціальныхъ или естественныхъ условій, постояннымъ и неизмѣннымъ меньшинствомъ, каково, напримѣръ, національное меньшинство, - у него имѣется возможность путемъ агитаціи и пропаганды превратиться, съ теченіемъ времени, въ большинство. И въ демократіи не всѣ вопросы государственной и общественной жизни предоставлены на волю и усмотрѣніе парламентскаго и, значитъ, народнаго большинства. Въ интересахъ большинства измѣненіе конституціи обставляется особыми гарантіями, напримѣръ, требованіемъ квалифицированнаго большинства, повторнаго обсужденія, новыхъ выборовъ и т.д. Декларації правъ гарантируютъ, въ интересахъ меньшинства, основныя права личности, свободы совѣсти и слова, личную неприкосновенность, свободу союзовъ и собраній и т.д. отъ всякихъ посягательствъ на нихъ со стороны господствующаго большинства.

Широкое развитіе самоуправленія является лучшей и необходимой гарантіей мѣстныхъ интересовъ, какъ таковыхъ. Парламентское большинство законодательствуетъ по вопросамъ общегосударственнаго значенія; мѣстные интересы самостоятельно вѣдаются мѣстными людьми. Федеративный строй, гдѣ онъ возможенъ, обезпечиваетъ право на политическое и культурное самоопредѣленіе за національнымъ или культурно-историческимъ мѣстнымъ меньшинствомъ.

Наконецъ, начало обособленія властей, опредѣляющее юридическую структуру правоваго, т.е. конституціоннаго государства, обезпечивая подзаконность правительственной и судебной власти, тѣмъ самымъ обезпечиваетъ неприкосновенность субъективныхъ публичныхъ правъ гражданина. При такихъ условіяхъ говорить о деспотизмѣ большинства невозможно: тѣ права, которыя большинство желаетъ для себѣ, оно принуждено признать и, дѣйствительно, признаетъ за меньшинствомъ.

Тѣмъ не менѣе, не будучи деспотическимъ, господство большинства - правомѣрное господство, - является безусловно необходимымъ основнымъ требованіемъ демократическаго строя. Этому требованію несомнѣнно противорѣчитъ двупалатная систе-

ма, поскольку законодательной волѣ большинства, выражаемой нижней палатой, она противопоставляетъ, какъ равноправную и равносильную законодательную волю меньшинства, выражаемую верхней.

Конечно, и при двупалатной системѣ, разъ только нижняя палата демократична въ истинномъ смыслѣ этого слова, государственная власть не является, какъ въ абсолютномъ государствѣ, послушнымъ орудіемъ интересовъ и вождѣленій аристократическаго или классоваго меньшинства. Тѣмъ не менѣе, построенная на началахъ представительства меньшинства, верхняя палата вмѣсто того,чтобы служить гарантіей противъ необдуманныхъ и поспѣшныхъ влеченій нижней палаты, въ дѣйствительности служитъ препятствіемъ, болѣе или менѣе серьезнымъ, въ зависимости отъ степени своего значенія и силы, - къ осуществленію продуманныхъ и соврѣвшихъ демократическихъ реформъ.

Именно потому двупалатная система въ демократическомъ лагерѣ находитъ своихъ наиболѣе убѣжденныхъ и наиболѣе рѣшительныхъ враговъ.

Во Франціи противъ двупалатной системы выступаютъ :Сійесъ, Туре, Ланжюине въ 1791 году, Маррацъ и Ламартинъ въ 1848 году, Луи-Бланъ въ 1875 году. Въ Англіи противъ верхней палаты выступаютъ всѣ безъ исключенія демократическіе элементы современнаго общества. Дайси, лучшій знатокъ англійскаго государственнаго права, полагаетъ, что дни верхней палаты сочтены и что въ скоромъ времени ей придется уступить могущественному натиску демократическихъ тенденцій.

Въ статьѣ, посвященной спеціальному вопросу о двупалатной системѣ нѣтъ и, конечно, не можетъ быть мѣста подробному теоретическому обоснованію демократическаго принципа. Безусловная его необходимость можетъ быть, впрочемъ, формулирована въ двухъ словахъ. Если, дѣйствительно, государственная власть, какъ это признается всѣми, признана служить „народному благу", она должна находиться въ рукахъ всего народа, а не одного какого-нибудь привиллегированнаго ею класса, ибо только въ этомъ случаѣ народное благо будетъ дѣйствительной цѣлью государственной дѣятельности, а не прикрытіемъ болѣе или менѣе односторонникъ, болѣе или менѣе эгоистичес -

кихъ сословныхъ и классовыхъ интересовъ и вождѣленій.

Процессъ постепенной, но неуклонно прогрессирующей демократизаціи современныхъ европейскихъ обществъ является фактомъ, не подлежащимъ сомнѣнію. Можно относиться различнымъ образомъ къ этому факту, скорбѣть о немъ вмѣстѣ съ Токвилемъ или привѣтствовать его вмѣстѣ съ Луи-Бланомъ, но отрицать его невозможно. По мѣрѣ демократизаціи современныхъ обществъ и верхнія палаты постепенно демократизуются; поскольку они остаются демократическими и классовыми, они теряютъ свое значеніе и смыслъ, превращаются изъ реальной силы въ орнаментальную деталь конституціоннаго зданія. Такова, напримѣръ, судьба англійской палаты лордовъ; право на существованіе она получаетъ цѣною своего ничтожества.

Раньше или позже верхнія палаты стараго типа должны будутъ исчезнуть; къ нимъ примѣнимы слова поэта:

„И незамѣтно вѣтеръ крѣпкій
Потопитъ ихъ среди зыбей,
Какъ обезсмысленныя щепки
Побѣдоносныхъ кораблей".

## VI.

Итакъ, существованіе верхнихъ палатъ, т.е. самостоятельнаго представительства меньшинства противорѣчитъ демократическому принципу. Поскольку двупалатная система построена на аристократическомъ началѣ представительства меньшинства, она несовмѣстима съ демократическимъ строемъ современныхъ государствъ.

Признаемъ этотъ фактъ; и тѣмъ не менѣе, признавая его, мы не становимся еще тѣмъ самымъ въ ряды принципіальныхъ противниковъ двупалатной системы.

---

*„ТЕОРІЯ КОНСТИТУЦІОННАГО ГОСУДАРСТВА." Проф. В.М. ГЕССЕНЪ.*

*Листъ 17-ый.*

*Литографія Трофимова. Можайская 8.*

Возможны и дѣйствительно существуютъ демократическія верхнія палаты. Такія палаты, разумѣется, не могутъ быть разсматриваемы, какъ самостоятельное представительство меньшинства. Ихъ цѣль - служить сдерживающимъ началомъ, вносить устойчивость въ ходъ законодательной машины, предупреждать опрометчивыя и поспѣшныя рѣшенія единой палаты. „Умъ хорошо, а два - лучше" - гласитъ извѣстная пословица. Почему, въ самомъ дѣлѣ, не допустить существованіе, вмѣсто одной, двухъ демократическихъ законодательныхъ палатъ?

Само собою понятно, что политическіе дѣятели и мыслители, революціонно настроенные, желающіе быстрыхъ и рѣшительныхъ перемѣнъ, революціонныхъ скачковъ въ лучшее будущее, не могутъ сочувственно относиться къ системѣ задержекъ и противовѣсовъ, - и, въ частности, къ верхней палатѣ, являющейся, во всякомъ случаѣ, балластомъ, а не движущей силой государственнаго корабля. Въ лагерѣ соціалъ-демократовъ у двупалатной системы сторонниковъ нѣтъ и не можетъ быть. Это понятно. Но казалось бы, что съ точки зрѣнія политической эволюціи, постепенной но неуклонной обезпечивающей каждый завоеванный шагъ отъ захватовъ реакціи, демократическая верхняя палата представляется гарантіей противъ неустойчивости общественныхъ настроеній, противъ несовершенства всякой вообще представительной организаціи, вручающей сравнительно немногочисленному собранію, подверженному влеченіямъ и слабостямъ, право говорить и дѣйствовать именемъ и властью народа.

Почему, въ самомъ дѣлѣ, бояться „системы противовѣсовъ и задержекъ", если эта система является демократической отъ начала до конца?

Нельзя, разумѣется, отказать въ извѣстной убѣдительности разсужденіямъ указаннаго типа, и тѣмъ не менѣе, всѣ эти разсужденія разбиваются объ одинъ, исторически провѣренный и безспорный фактъ. Дѣло въ томъ, что верхняя палата является сдерживающимъ началомъ лишь постольку, поскольку она является представительствомъ меньшинства. Демократическая верхняя палата, не будучи представительствомъ меньшинства въ то же время и именно потому не можетъ быть сдерживающей инстанціей по отношенію къ нижней.

Въ лучшемъ случаѣ, демократическая верхняя палата без -

полезна, она является совершенно ненужнымъ дубликатомъ нижней. Та весьма, впрочемъ, скромная доля пользы, какая можетъ быть получена благодаря послѣдовательному обсужденію законопроекта въ двухъ законодательныхъ собраніяхъ, гораздо проще и легче можетъ быть получена путемъ двукратнаго и даже многократнаго обсужденія законопроекта въ одной и той же палатѣ. Во всякомъ случаѣ, повторность чтенія законопроектовъ устраняетъ ту опасность увлеченій и опрометчивости рѣшеній, которую сторонники двупалатной системы желаютъ устранить путемъ учрежденія верхней палаты.

Допустимъ, однако, что мы не правы; допустимъ, что и демократическая верхняя палата является, или, по крайней мѣрѣ, можетъ при извѣстныхъ обстоятельствахъ явиться сдерживающей и контролирующей инстанціей по отношенію къ нижней. Для того, чтобы быть такой инстанціей, верхняя палата, во всякомъ случаѣ, должна de facto осуществлять свое право отклоненія законопроектовъ въ той формѣ, въ какой они приняты въ нижней палатой. Но, въ такомъ случаѣ, при демократическомъ характерѣ верхней палаты всякій конфликтъ между нею и нижней палатой являлся бы проявленіемъ анархическаго двоевластія, угрожающаго самому существованію государства. По мѣрѣ демократизаціи государственнаго строя недемократическія верхнія палаты естественно и необходимо уступаютъ первенствующее значеніе народному представительству. Въ Англіи, напримѣръ, палата лордовъ, юридически равносильная палатѣ общинъ, фактически не въ состояніи оказать послѣдней сколько-нибудь серьезнаго сопротивленія во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда дѣло идетъ объ осуществленіи серьезной, настойчиво требуемой общественнымъ мнѣніемъ законодательной реформы. Палата общинъ, представляющая народъ, и палата лордовъ, представляющая аристократію страны, несоизмѣримы по своему значенію и величинѣ; именно потому онѣ не играютъ и не могутъ играть одинаковой роли при осуществленіи законодательныхъ функцій государственной власти.

Въ тѣхъ случаяхъ, когда верхнія палаты состоятъ, вполнѣ или отчасти - изъ лицъ, назначаемыхъ верховною властью, то

сопротивленіе ихъ нижнимъ палатамъ оказывается, - по крайней мѣрѣ при парламентскомъ строѣ, безусловно невозможнымъ. Парламентарное министерство, путемъ назначенія именемъ монарха новыхъ пэровъ, всегда имѣетъ возможность парализовать всякое противодѣйствіе верхней палаты, по скольку оно, по мнѣнію парламентарнаго большинства, является недопустимымъ въ интересахъ страны.

Инсе дѣло демократическая верхняя палата. По своему происхожденію она является такою же народною палатою, какъ и нижняя. Въ случаѣ конфликта между ними, какъ рѣшить, какая изъ палатъ выражаетъ дѣйствительно мнѣніе и волю народа?Какъ рѣшить, какая изъ палатъ должна уступить другой?

Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что если бы, дѣйстви - тельно, демократическая верхняя палата могла служить проти - вовѣсомъ демократической нижней палатѣ, каждый конфликтъ между палатами, свидѣтельствуя о раздвоеніи народной воли,имѣлъ бы по существу неразрѣшимый характеръ.

Какъ уже сказано выше, подобный конфликтъ, дѣйствительно, невозможенъ: именно потому, что народная воля едина,-демократическая верхняя палата не служитъ противовѣсомъ демо - кратической нижней палатѣ.

Наиболѣе типичнымъ примѣромъ демократической верхней палаты являются, разумѣется, сенаты въ отдѣльныхъ штатахъ сѣ - веро-американской федераціи. Въ штатахъ этой федераціи обѣ палаты избираются одними и тѣми же избирателями, однимъ и тѣмъ же порядкомъ. Различіе въ пространствѣ и границахъ из - бирательныхъ округовъ или въ возрастномъ цензѣ пассивнаго избирательнаго права не столь значительно, чтобы повлечь за собою существенное различіе въ составѣ каждой изъ законодательныхъ палатъ. При такихъ условіяхъ, будучи несомнѣнно демок - ратической,верхняя палата является дубликатомъ нижней; ли - шенная всякой оригинальности, она не можетъ въ достаточной мѣрѣ служить контролирующей и сдерживающей по отношенію къ ней инстанціей. По свидѣтельству Брайса, въ сѣверо-американскихъ штатахъ сдерживающей инстанціей по отношенію къ палатѣ является не верхняя палата, а президентское (губернаторское) veto. Обѣ палаты характеризуются одними и тѣми же положи - тельными и отрицательными свойствами; въ частности, обѣ па-

латы одинаково отличаются подкупностью, составляющей, вообще, язву политической жизни великой американской республики. Въ отдѣльныхъ штатахъ двупалатная система, по мнѣнію Брайса, полезна лишь въ томъ отношеніи, что она до нѣкоторой степени затрудняетъ политическій подкупъ: легче, все-таки, подкупить одну палату, чѣмъ двѣ.

Плохая рекомендація для двупалатной системы.

## VII.

Резюмируя вышеизложенное, мы приходимъ къ слѣдующимъ выводамъ. Для того, чтобы служить сдерживающимъ началомъ, верхнія палаты должны быть построены на аристократическомъ началѣ представительства избраннаго, „лучшаго", меньшинства.

Аристократическія верхнія палаты не могутъ имѣть мѣста въ государственномъ строѣ современныхъ демократическихъ государствъ.

Демократическія верхнія палаты никогда не достигаютъ цѣли, ради которой создается двупалатная система вообще. Онѣ не могутъ служить „тормазомъ" законодательства, - сдерживающимъ началомъ, оберегающимъ страну отъ увлеченій одной палаты.

----oooooOOOOOooooo----

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦІЯ.*)

Для разрѣшенія вопросовъ о законности распоряженій органовъ администраціи и самоуправленія организуются обыкновенно особыя учрежденія - административные суды. Дѣятельность этихъ административныхъ судовъ и даетъ содержаніе понятію объ административной юстиціи.

Чѣмъ же обусловливается существованіе особой административной юстиціи наряду съ общей юстиціей, гражданской и уголовной? Вопросъ этотъ со стороны различныхъ представителей науки государственнаго права находитъ себѣ неодинаковое разрѣшеніе. Одни относятся къ административной юстиціи совершенно отрицательно, видя въ ней лишь ничѣмъ не оправдываемое стѣсненіе компетенціи обыкновенныхъ судовъ, уголовныхъ и гражданскихъ, и полагая, что для обезпеченія законности въ управленіи необходимо совершенное упраздненіе особыхъ административныхъ судовъ и предоставленіе надзора за законностью управленія всецѣло и исключительно обыкновеннымъ судамъ. Другіе признаютъ, напротивъ, существованіе административной юстиціи необходимымъ,усматривая въ ней то гарантію должной самостоятельности административной власти, то единственное надежное обезпеченіе законности управленія.

Положительныя воззрѣнія на существо административной юстиціи сводятся къ двумъ существенно различнымъ теоріямъ:французской и нѣмецкой. Основное различіе ихъ - въ томъ,что фран-

*) *Н.М. КОРКУНОВЪ. „Русское государственное право". Т. II.*

цузская теорія видитъ основаніе административной юстиціи въ принципѣ раздѣленія властей, судебной и исполнительной, нѣмецкая - въ различіи частнаго и публичнаго права. Французская теорія исходитъ изъ предположенія, что раздѣленіе властей исполнительной и судебной, и въ частности независимость исполнительной власти отъ судебной требуетъ, чтобы органы судебной власти не могли требовать отчета отъ органовъ власти исполнительной и чтобы для этого надзоръ за законностью управленія былъ предоставленъ не обыкновеннымъ судамъ, а особымъ коллегіальнымъ учрежденіямъ, принадлежащимъ къ составу администраціи и отъ нея зависимымъ. Французская теорія относитъ поэтому къ административной юстиціи тѣ дѣла, въ которыхъ субъектъ правонарушенія есть административный органъ, не могущій, яко бы, въ силу принципа раздѣленія властей, подчиниться контролю судебной власти. Нѣмецкая теорія, напротивъ, находитъ основаніе для обособленія административной юстиціи не въ особенностяхъ субъекта правонарушенія, а въ особенностяхъ объекта. Какъ для охраны гражданскихъ правъ существуютъ суды гражданскіе, такъ и для органа публичныхъ правъ должны существовать особые административные суды, для которыхъ, однако, требуются тѣ же гарантіи независимости, какъ и для судовъ уголовныхъ или гражданскихъ.

Согласно французской теоріи, существованіе административной юстиціи требуется въ интересахъ административной власти, ради того, чтобы она не подчинялась суду, чтобы предоставить ей большій просторъ, большую свободу. Административная юстиція съ этой точки зрѣнія - привиллегія администраціи и вмѣстѣ съ тѣмъ стѣсненіе правъ суда, а, слѣдовательно, и правъ гражданъ. Считая задачей административной юстиціи обезпеченіе возможной свободы административной дѣятельности, французская теорія, сама собою, приводила къ стремленію изъять органы администраціи отъ контроля обыкновенныхъ судовъ по всѣмъ вообще дѣламъ, къ чрезмѣрному, слѣдовательно, расширенію сферы административной юстиціи, относила къ вѣдѣнію ея и часто гражданскія дѣла, разъ сторо - ной въ дѣлѣ является административный органъ. Вмѣстѣ съ

тѣмъ, административные суды при такомъ взглядѣ на административную юстицію, должны быть организованы въ полной зависимости отъ администраціи, должны быть поставлены въ тѣ же условія подчиненности, какъ и всѣ вообще административныя учрежденія. И дѣйствительно, французское законодательство предоставляетъ функціи административной юстиціи совѣтамъ профектуры въ первой инстанціи, и государственному совѣту - во второй. И совѣтъ профектуры и государственный совѣтъ составляется изъ лицъ, вполнѣ зависимыхъ отъ административной власти, не пользующихся судейской несмѣняемостью. А между тѣмъ къ вѣдѣнію этихъ учрежденій отнесены нѣкоторыя чисто гражданскія дѣла.

Понятно, что такая постановка административной юстиціи породила убѣжденіе, что весь институтъ этотъ есть только порожденіе деспотизма, что его развитіе - вѣрный признакъ реакціи, что обезпеченіе законности возможно только при совершенномъ упраздненіи всякой административной юстиціи. Это отрицательное отношеніе къ административной юстиціи въ той ея формѣ, какую она получила во Франціи, подкрѣплялось еще и тѣмъ, что въ основѣ французской теоріи административной юстиціи положено было, очевидно, неправильное начало. Признать, что раздѣленіе властей, административной и судебной, не допускаетъ распространеніе судебнаго контроля на дѣйствія администраціи, равносильно признанію того, что судебныя функціи въ отношеніи къ дѣламъ, въ которыхъ заинтересована администрація, должны выполняться не судомъ, а администраціей. Но это, конечно, приводитъ къ отрицанію принципа раздѣленія властей, къ совершенному смѣшенію административной и судебной функціи. И во Франціи такое странное толкованіе принципа раздѣленія властей было принято только по политическимъ соображеніямъ. Въ революціонную эпоху относились недовѣрчиво къ судьямъ, видя въ нихъ представителей консервативнаго направленія, и опасаясь, что если представить имъ право контроля надъ дѣятельностью администраціи, они воспользуются имъ для противодѣйствія проведенію въ жизнь революціонныхъ идей.

Нельзя не замѣтить при этомъ, что французская теорія административной юстиціи неразрывно связана съ системой админи-

стративной централизаціи и опеки. Только господствующая надъ всѣмъ и все опекающая административная власть живое воплощеніе „единаго и нераздѣльнаго народнаго верховенства", всѣхъ и все подчиняя этому высшему принципу государственной жизни, можетъ требовать и присвоить себѣ такую широту независимости, чтобы быть сама себѣ судьей въ своихъ дѣлахъ. Все опекая, администрація все и подчиняетъ себѣ. Но замѣните эту систему децентрализаціей, самоуправленіемъ и такая постановка дѣла окажется невозможной. Община, округи, провинція, сами представители мѣстныхъ, слѣдовательно, частныхъ интересовъ, они сами могутъ въ своей дѣятельности, въ своихъ стремленіяхъ придти въ столкновеніе съ общей государственной идеей. Органы самоуправленія не могутъ, поэтому притязать на подсбное независимое положеніе. Уже самое существованіе нѣсколькихъ самоуправляющихъ единицъ дѣлаетъ необходимымъ въ общихъ государственныхъ интересахъ надзоръ за ними. Такимъ образомъ, понятно, что французская теорія, въ послѣдовательномъ ея развитіи, приводитъ къ признанію несовмѣстимости административной юстиціи съ самоуправленіемъ.

Эти особенности постановки административной юстиціи во Франціи вполнѣ объясняютъ господствовавшее прежде въ литературѣ отрицательное къ ней отношеніе. Но болѣе внимательное изученіе условій административной дѣятельности показало, что обезпечить вполнѣ законность управленія только дѣятельностью уголовныхъ и гражданскихъ судовъ представляется въ дѣйствительности невозможнымъ.

Уголовный судъ имѣетъ только дѣло съ преступными дѣяніями и уголовное преслѣдованіе необходимо предполагаетъ личную вину должностныхъ лицъ. Во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, гдѣ незаконное распоряженіе состоялось безъ нарушенія со стороны должностныхъ лицъ ихъ служебнаго долга, а слѣдовательно, безъ всякой вины съ ихъ стороны, уголовная отвѣтственность не можетъ имѣть мѣста. Незаконное дѣйствіе должно быть при такихъ условіяхъ признано дѣйствіемъ учрежденія, а учрежденіе не можетъ подлежать уголовной отвѣтственности. Гражданская отвѣтствен -

ность примѣнима не къ однимъ только физическимъ лицамъ, а также и къ лицамъ юридическимъ. Поэтому и въ тѣхъ случаяхъ, когда незаконное распоряженіе не имѣетъ своимъ основаніемъ нарушенія участвовавшими въ немъ должностными лицами своего служебнаго долга, и когда, слѣдовательно, оно признается дѣйствіемъ учрежденія, гражданскій искъ можетъ имѣть мѣсто. Тутъ или само учрежденіе можетъ быть признано отдѣльнымъ юридическимъ лицомъ и, какъ таковое, явится гражданскиотвѣтственнымъ за свои дѣйствія, нарушающія чужія права, или же учрежденіе можетъ быть признано лишь органомъ государства, также являющагося въ сферѣ гражданскихъ отношеній самостоятельнымъ субъектомъ. Тогда отвѣтчикомъ по гражданскому иску по поводу даннаго незаконнаго распоряженія явится цѣлое государство, какъ субъектъ гражданскихъ правъ, какъ казна.

Но и гражданская отвѣтственность не можетъ обнять собою всѣхъ возможныхъ незаконныхъ дѣйствій администраціи. Гражданская отвѣтственность предполагаетъ или прямо нарушеніе гражданскаго права, вызывающее искъ о возстановленіи нарушеннаго гражданскаго права, или такое незаконное дѣйствіе, которымъ причиняется кому-либо имущественный, оцѣнимый на деньги, ущербъ. Между тѣмъ администрація въ своей дѣятельности можетъ нерѣдко совершать важныя нарушенія публичныхъ правъ гражданъ, не связанныя ни съ какимъ имущественнымъ вредомъ. Въ такихъ случаяхъ и гражданскій искъ не можетъ имѣть мѣста, а нарушающее публичныя права распоряженіе все-таки остается незаконнымъ, а, слѣдовательно, требующимъ соотвѣтствующихъ средствъ для возстановленія нарушенныхъ правъ.

Вотъ въ этой недостаточности гражданской и уголовной отвѣтственности нѣмецкіе юристы, съ Шталемъ и Гнейстомъ во главѣ, и видятъ основаніе къ существованію административной юстиціи. Для нихъ административная юстиція есть усиленіе контроля надъ администраціей и самоуправленіемъ, расширеніе судебнаго контроля на обширную область публичнаго права, не входящую въ сферу компентенціи гражданскихъ судовъ, вооруженіе, такъ сказать, и публичныхъ правъ гражданъ правомъ иска. Такъ

какъ съ точки зрѣнія нѣмецкой теоріи административная юстиція является не средствомъ обезпеченія свободы дѣйствія исполнительной власти, а вящщимъ обезпеченіемъ законности, то она и не считаетъ необходимой принадлежностью органовъ административной юстиціи зависимость ихъ отъ администраціи. Напротивъ, она требуетъ и для административныхъ судовъ независимости и самостоятельности. Контроль надъ законностью управленія, говоритъ Гнейстъ, можетъ быть порученъ только коллегіямъ съ независимыми членами и съ формальной процедурой.

Эти воззрѣнія на административную юстицію нашли себѣ выраженіе въ новомъ прусскомъ законодательствѣ. Законами 1872-1875 г. г. тамъ организованы три инстанціи административнаго суда: уѣздная управа (Kreisausschuss), окружная управа (Bezirksausschuss) и высшій административный судъ (Oberverwaltungsgericht.). Уѣздная управа служитъ одновременно и органомъ административнаго суда и активнаго управленія но при разборѣ судебныхъ дѣлъ, она дѣйствуетъ съ примѣненіемъ формъ судебной процедуры. Подъ предсѣдательствомъ, назначаемаго королемъ, но непремѣно изъ мѣстныхъ жителей, ландрата, она слагается изъ шести выбираемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ членовъ. Окружная управа есть одновременно органъ административнаго суда и органъ надзора за цѣлесообразностью актовъ самаго управленія. Она составляется подъ предсѣдательствомъ губернатора (Regierungspresident) изъ шести членовъ, изъ которыхъ два назначаются пожизненно королемъ, а четверо избираются провинціальнымъ ландтагомъ.

Наконецъ, высшій административный судъ есть уже исключительно органъ административной юстиціи и состоитъ только изъ назначаемыхъ королемъ, но за то несмѣняемыхъ членовъ. Такимъ образомъ, органы административной юстиціи поставлены въ Пруссіи довольно независимо отъ органовъ активной администраціи.

Въ основѣ нѣмецкой теоріи лежитъ несомнѣнно правильная мысль. Понятіе административной юстиціи можетъ быть выяснено только въ связи съ различіемъ частнаго и публичнаго

права. Но едва-ли правильно, какъ это дѣлаютъ нѣмецкіе публицисты, видѣть особенность административной юстиціи собственно въ свойствѣ нарушеннаго права, въ свойствѣ объекта правонарушенія, служащаго основаніемъ къ возбужденію административнаго иска. Вѣдь различіе уголовной и гражданской судебной охраны опредѣляется не свойствомъ нарушеннаго права, а свойствомъ самаго правонарушенія и связанныхъ съ нимъ послѣдствій. Нарушеніе одного и того же права, напримѣръ, имущественнаго, можетъ влечь за собой одновременно и гражданскую и уголовную отвѣтственность. И нарушеніе публичнаго права гражданина, напримѣръ, незаконное лишеніе свободы, можетъ послужить основаніемъ для гражданскаго иска с вознагражденіи за причиненный тѣмъ матеріальный вредъ. Нечего уже говорить, что нарушенія публичнаго права зарядъ составляютъ уголовно-наказуемыя дѣянія. Поэтому и разграниченіе административной юстиціи отъ уголовной и гражданской можетъ быть основано не на особенности нарушаемыхъ правъ, а на особенностяхъ послѣдствій правонарушенія, осуществляемыхъ административнымъ искомъ. Особенное послѣдствіе правонарушенія, осуществляемое административнымъ искомъ, составляетъ отмѣна незаконнаго распоряженія.

Правда, и въ гражданскомъ процессѣ возникаютъ нерѣдко вопросы о признаніи тѣхъ или другихъ дѣйствій ничтожными. Но тамъ эти вопросы не имѣютъ самостоятельнаго значенія. Дѣло въ томъ, что принудительное осуществленіе гражданскихъ правъ допускается не иначе, какъ при содѣйствіи суда. Поэтому признаніе ничтожности гражданской сдѣлки имѣетъ значеніе лишь, какъ условіе какого-либо вознагражденія или притязанія стороны. Административное распоряженіе можетъ быть, напротивъ, принудительно осуществляемо самою административною властью безъ обращенія къ суду. Поэтому даже самый фактъ изданія незаконнаго распоряженія уже составляетъ правонарушеніе, уже создаетъ неправомѣрное состояніе. Неповиновеніе распоряженію администраціи, въ законности котораго гражданинъ сомнѣвается, но которое за-

тѣмъ судомъ признается законнымъ, влечетъ за собой для неповиновавшагося уголовную отвѣтственность. Въ силу этого,- разрѣшеніе вопроса о законности или незаконности даннаго административнаго распоряженія во многихъ случаяхъ само по себѣ представляетъ весьма серьезный и существенный интересъ, и необходимо установить опредѣленный порядокъ, въ какомъ заинтересованныя лица могли бы добиться разрѣшенія этого вопроса. По всему этому отмѣна незаконныхъ распоряженій администраціи получаетъ особенное и вполнѣ самостоятельное значеніе.

Но если наряду съ гражданскимъ и уголовнымъ искомъ слѣдуетъ установить еще особый административный искъ, направленный на отмѣну незаконныхъ административныхъ распоряженій, то спрашивается, есть-ли основаніе для разсмотрѣнія такихъ административныхъ исковъ устраивать особые административные суды?

Не проще-ли и не лучше-ли въ интересахъ обезпеченія законности управленія предоставить разсмотрѣніе и административныхъ исковъ судамъ обыкновеннымъ?

Необходимость существованія особыхъ административныхъ судовъ обусловлена тѣмъ что ни устройство, ни порядокъ производства уголовныхъ и гражданскихъ судовъ не соотвѣтствуетъ особенному характеру административныхъ исковъ.

Такъ, прежде всего, совершенно непригоденъ для осуществленія административной юстиціи исключительно профессіональный составъ гражданскихъ судовъ. Дѣло въ томъ, что административныя распоряженія представляются не только осуществленіемъ права, но и выполненіемъ обязанности. Администрація и самоуправленіе не только могутъ, но и должны дѣйствовать, и при этомъ дѣйствовать согласно тѣмъ цѣлямъ, какія указаны имъ верховнымъ управленіемъ. Они не могутъ не осуществлять предоставленныхъ имъ полномочій власти или осуществлять ихъ несогласно тому назначенію, ради котораго полномочія эти имъ предоставлены. Для этого, для полноты судебнаго контроля за дѣятельностью управленія - необходимо не ограничивать его только контролемъ за соблюденіемъ внѣшнихъ, формальныхъ условій, а надо распространить его на повѣрку того: пользуются-ли органы управленія данными

имъ полномочіями власти согласно указаннымъ верховнымъ управленіемъ назначенію и цѣли. Гражданское право можно по желанію осуществлять и не осуществлять, и можно осуществлять съ какой вздумается цѣлью, потому что въ основѣ гражданскихъ правоотношеній лежитъ подѣленіе объекта на части, причемъ полученною въ обладаніе частью объекта можно распоряжаться по своему свободному усмотрѣнію. Публичныя правоотношенія, напротивъ, обоснованы на приспособленіи объекта къ совмѣстному пользованію многими. Поэтому каждый можетъ пользоваться объектомъ своего публичнаго права только согласно данному ему назначенію. Въ частности, вся государственная организація представляетъ собою ничто иное, какъ приспособленіе власти, основанной на взаимной зависимости людей, составляющихъ государство, къ осуществленію задачъ государственной жизни, и каждое отдѣльное государственное учрежденіе можетъ осуществлять предоставленныя ему полномочія власти не иначе, какъ согласно данному имъ назначенію. Пользованіе этими полномочіями для достиженія какихъ-либо посторонникъ цѣлей было бы незаконно.

Соотвѣтствіе осуществленія полномочій власти данному назначенію зависитъ вполнѣ отъ измѣнчивыхъ и разнообразныхъ конкретныхъ условій, среди которыхъ приходится дѣйствовать органамъ власти, и потому въ законѣ нельзя напередъ общимъ образомъ установить объективныхъ признаковъ такого соотвѣтствія. Для такого соотвѣтствія органы власти, какъ это справедливо указываетъ Гнейстъ, должны соблюдать въ пользованіи с в о и м и полномочіями должную, справедливую мѣру (rechten Mass), всецѣло опредѣляемую особенностями каждаго отдѣльнаго случая. Напримѣръ, если полиція имѣетъ право требовать исправнаго содержанія дорогъ, то, не соблюдая должной мѣры въ осуществленіи этого права, она можетъ до крайности стѣснить лицъ, обязанныхъ починкой дороги, ибо нѣтъ и не можетъ быть безусловно исправной дороги. При желаніи, на всякой дорогѣ можно найти, что починить. И нельзя установить общихъ объективныхъ признаковъ такой неисправности, которая можетъ быть терпима, и такой, которая требуетъ починки. Но съ другой стороны, нельзя и органамъ полиціи предоставить не-

ограниченную свободу требовать починокъ, когда имъ вздумается. Это явилось бы въ ихъ рукахъ безконтрольнымъ оруді - емъ угнетенія гражданъ.

Для всеобъемлющаго, полнаго контроля за законностью дѣятельности управленія необходимо предоставить суду право разрѣшать вопросы не только о внѣшней, формальной законности дѣйствій администраціи, но и соблюденіи въ ея дѣйствіяхъ должной мѣры. А для того, чтобы судья могъ разрѣшать такіе вопросы, въ составъ его должны входить не одни профессіо - нальные юристы, а также люди, непосредственно знакомые съ бытовыми условіями, среди которыхъ приходится дѣйствовать органамъ управленія. Другими словами, въ составѣ администра - тивныхъ судовъ необходимо присутствіе представительнаго элемента. Поэтому болѣе годнымъ органомъ для разсмотрѣнія ад - министративныхъ исковъ были бы суды уголовные, функціонирующіе съ участіемъ присяжныхъ. Но ихъ организація не соотвѣт - ствуетъ характеру административносудебныхъ дѣлъ. Организація суда присяжныхъ слишкомъ сложна и требуетъ слишкомъ боль - шой затраты времени и труда, чтобы примѣняться ко всѣмъ дѣ - ламъ, даже самымъ мелкимъ. Для большинства административныхъ дѣлъ она была бы слишкомъ сложна и дорога, а найти объективную мѣрку для различенія важныхъ и неважныхъ административ - ныхъ дѣлъ - невозможно. Именно въ публичномъ правѣ, чаще, чѣмъ гдѣ-либо, самые важные принципіальные вопросы возбуждаются по поводу самыхъ ничтожныхъ дѣлъ. Поэтому для админи - стративныхъ судовъ подходящей организаціей является соеди - неніе профессіональнаго и представительнаго элемента въ одну смѣшанную коллегію. При этомъ и характеръ представительнаго элемента тутъ долженъ быть нѣсколько иной, чѣмъ въ судѣ уголовномъ. Пониманіе вопросовъ управленія, въ отличіе отъ вопросовъ о виновности, не можетъ быть доступно каждому, а требуетъ нѣкотораго навыка и знакомства съ дѣломъ. Поэтому выборъ засѣдателей административныхъ судовъ долженъ быть обставленъ болѣе строгими условіями, обезпечивающими извѣстную административную опытность.

Точно также непригодными для разсмотрѣнія администра - тивныхъ исковъ представляются и установившіяся формы уголов-

наго и гражданскаго процесса. Уголовный процессъ, предполагающій наличность обвиняемаго и представителя государственной власти въ роли обвинителя, совершенно непригоденъ для разсмотрѣнія административно-судебныхъ дѣлъ, гдѣ представители государственной власти являются, наоборотъ, въ роли отвѣтчиковъ и гдѣ нѣтъ и не можетъ быть обвиняемаго. Что же касается гражданскаго процесса, то въ немъ стороны признаются полными хозяевами тяжбы. И это вполнѣ соотвѣтствуетъ особенной природѣ гражданскихъ правъ съ ихъ рѣзкой обособленностью по субъектамъ, съ ихъ вполнѣ факультативнымъ характеромъ. Равъ субъектъ гражданскаго права не обязанъ его осуществлять, - вполнѣ послѣдовательно, что и гражданскій судъ не можетъ отринуть признанныхъ отвѣтчикомъ притязаній истца и не можетъ присудить истцу больше, чѣмъ онъ самъ требуетъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ постановленіе гражданскаго рѣшенія имѣетъ силу только для участвовавшихъ въ тяжбѣ сторонъ. Эти начала совершенно неприложимы къ административно-судебнымъ дѣламъ. Въ нихъ на первомъ планѣ стоитъ не частный, а общественный характеръ, и потому исходъ процесса нельзя ставить въ зависимость отъ умѣнія, настойчивости, или даже прямо отъ взаимнаго соглашенія истца и отвѣтчика. Признаніе должностнымъ лицомъ принесенной на него жалобы правильною еще не можетъ обязывать административный судъ непремѣнно удовлетворить требованію истца. Иначе это привело бы къ возможности произвольныхъ соглашеній между органами власти и заинтересованными лицами въ прямой ущербъ законности управленія. Съ другой стороны, и неумѣніе истца доказать основательность своей жалобы не можетъ быть достаточнымъ основаніемъ отказа. Административный судъ, имѣющій въ виду, прежде всего, дѣйствительное охраненіе законности управленія долженъ самъ войти въ самостоятельное разсмотрѣніе дѣла, самъ собрать доводы за и противъ и надлежащимъ образомъ опѣнить ихъ. Роль административнаго суда должна быть по необходимости гораздо активнѣе, нежели роль гражданскаго суда. Административный судья не можетъ оставаться лишь безпристрастнымъ

свидѣтелемъ происходящей между сторонами борьбы. Онъ не можетъ основывать свое рѣшеніе исключительно на томъ, что будетъ доказано сторонами. Сила рѣшеній административныхъ судовъ не можетъ быть ограничена только участвовавшими въ дѣлѣ сторонами. Вслѣдствіе того, что въ основѣ публично-правовыхъ отношеній лежитъ приспособленіе объектовъ къ совмѣстному пользованію многими, рѣшеніе споровъ о публичныхъ правахъ не можетъ быть ограничено въ своемъ дѣйствіи только опредѣленными лицами, участвовавшими въ процессѣ. Оно по необходимости отражается на правахъ всѣхъ лицъ, заинтересованныхъ въ пользованіи даннымъ объектомъ или несущихъ обязанность по приспособленію его къ общему пользованію. Напримѣръ, рѣшеніе по жалобѣ землевладѣльца о проведеніи общественной дороги по его землѣ неизбѣжно получаетъ обязательное значеніе для всѣхъ заинтересованныхъ въ пользованіи этой дорогой, рѣшеніе по жалобѣ на отказъ въ освобожденіи отъ воинской повинности точно также отзывается на всѣхъ, вынувшихъ слѣдующіе за жалобщикомъ номера жребія, такъ какъ если жалобщикъ будетъ освобожденъ, они могутъ быть призваны для пополненія требуемаго числа новобранцевъ. Поэтому рѣшенія административнаго суда первой инстанціи могутъ быть обжалованы не только участвовавшими въ процессѣ сторонами, но и всякимъ заинтересованнымъ лицомъ, что, напримѣръ, прямо признаетъ нашъ Уставъ о воинской повинности.

Итакъ, особенности административнаго иска, направленнаго къ разрѣшенію споровъ о публично-правовыхъ отношеніяхъ, дѣлаютъ необходимымъ особенное устройство судовъ, призванныхъ разсматривать эти иски, и особенную организацію самого судопро-

---

*„ТЕОРІЯ КОНСТИТУЦІОННАГО ГОСУДАРСТВА". Проф. В.М.ГЕССЕНЪ.*

*Листъ 18-й.*

***Моховая 3.*** *Литографія Трофимова.*

изводства. Для полноты судебнаго надзора за законностью управленія необходимо существованіе особыхъ административныхъ судовъ. Но для того, чтобы этотъ надзоръ представлялъ дѣйствительныя гарантіи законности управленія, надо, чтобы административные суды были настоящими судами, т.е удовлетворяли всѣмъ основнымъ условіямъ правильнаго отправленія правосудія. И прежде всего личному составу административныхъ судовъ должна быть обезпечена должная независимость отъ администраціи, такъ какъ иначе они не могутъ надлежащимъ образомъ выполнять функціи надзора за законностью управленія.

---

## СОЕДИНЕНІЕ ГОСУДАРСТВЪ.

### 1. С ѣ в е р о - А м е р и к а н с к і е  С о е д и н е н н ы е  Ш т а т ы .

Первымъ историческимъ примѣромъ организаціи союзнаго государства является сѣверо-американская конституція 17-го сентября 1787 года. Самое понятіе союзнаго государства выработалось въ политической литературѣ только въ примѣненіи къ устройству Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Творцы конституціи 1787 года создали новую, невиданную до того времени форму сложнаго государства. Ихъ дѣло представлялось особенно труднымъ уже по своей новизнѣ - и тѣмъ крупнѣе ихъ заслуга. Они выработали конституцію, не только до сихъ поръ сохранившую дѣйствіе и ставшую прочной, незыблемой основой американской государственной жизни, но и послужившую образцомъ для всѣхъ современныхъ федерацій. Первая союзная конституція 9-го іюля 1778 года установляла только союзъ государствъ. Она собственно и не называлась конституціей, а артикулами конфедераціи. Соединеніе 13-ти штатовъ характеризуется въ ней, какъ союзъ дружбы ( a firm league of frichdschir) съ цѣлью общей защиты, обезпеченіе свободы и содѣйствіе общему благосостоянію. За отдѣльными штатами прямо сохраняется суверенитетъ. Органомъ союзной власти былъ конгрессъ, составляющійся изъ неопредѣленнаго числа делегатовъ отъ правительства штатовъ. Постановлено было только, что число ихъ отъ каждаго штата должно быть не менѣе 2 и не болѣе 7. Но каждый штатъ имѣетъ въ конгрессѣ одинъ только голосъ. Срокъ полномочій не былъ опредѣленъ. О правѣ снабжать членовъ конгресса обязательными для

нихъ инструкціями не упоминалось, но право это подразумѣвалось само собой. Содержаніе члены конгресса получали отъ правительства штатовъ. Рѣшенія конгресса по всѣмъ важнѣйшимъ вопросамъ постановлялись не иначе, какъ большинствомъ по меньшей мѣрѣ 9-ти голосовъ. Измѣненія самаго акта конфедераціи могли совершаться только единогласнымъ постановленіемъ конгресса, принятымъ законодательными собраніями всѣхъ штатовъ. Исключительнымъ правомъ конгресса было признано объявленіе войны, заключеніе мира и вообще веденіе международныхъ сношеній, опредѣленіе монетной системы и единицъ мѣръ, а также устройство почтоваго дѣла. Собственныхъ финансовъ конфедерація не имѣла. Расходы ея покрывались посредствомъ особыхъ взносовъ отъ казны отдѣльныхъ штатовъ. Устройство военнаго флота предоставляется какъ конгрессу, такъ и штатамъ, но послѣднимъ не иначе какъ съ согласія конгресса. Сухопутную армію организуютъ только штаты, но не иначе, какъ съ согласія конгресса, который можетъ ихъ къ тому и обязать, опредѣливъ и количество войска, долженствующее быть поставленнымъ каждымъ штатомъ. Этимъ собственно и ограничивается власть конгресса. Собственно законодательной власти ему не принадлежало. Союзной исполнительной власти и союзнаго суда также не было установлено. Но если между штатами возникали столкновенія, они могли жаловаться другъ на друга конгрессу. Поступившая въ конгрессъ жалоба передавалась противной сторонѣ и назначался день, когда представители обѣихъ сторонъ должны были сойтись для выбора третейскихъ судей. Если они не приходили къ соглашенію, то конгрессъ назначалъ по три судьи отъ каждаго изъ тринадцати штатовъ, и изъ составленнаго такимъ образомъ списка обвинитель и обвиняемый вычеркивали поочередно по одному имени до тѣхъ поръ, пока въ немъ не останется всего 13 именъ. Изъ этихъ 13-ти лицъ посредствомъ жребія выдѣлялись 7-9 человѣкъ, которые и составляли третейскій судъ. Однако, дѣйствительное подчиненіе его приговору ничѣмъ не было обезпечено.

Еще во время войны за независимость сказались существенные недостатки такого устройства, и прежде всего отсутствіе достаточно сильной союзной власти. Съ заключеніемъ мира необ-

ходимость преобразованія союза получила почти общее признаніе. Въ 1787 году по предложенію представителей Нью-Іорка, конгрессъ постановилъ созвать въ Филадельфіи конвентъ для пересмотра союзной конституціи. Съ самаго начала со стороны нѣкоторыхъ штатовъ обнаруживалось весьма недовѣрчивое отношеніе къ задуманной реформѣ. Родъ-Айлендъ вовсе не прислалъ своихъ представителей. Въ инструкціи представителей Делавара было прямо оговорено, что начало равенства голосовъ всѣхъ штатовъ безъ различія должно сохраниться и въ новой конституціи. Многіе представители запоздали, такъ что хотя конвентъ созванъ былъ на 14 мая, только 25-го мая собрались представители 7-ми штатовъ. Предсѣдателемъ единогласно былъ избранъ Вашингтонъ. Представители Виргиніи вообще были самыми энергичными сторонниками реформъ, особенно Мадисонъ и рѣшились не ограничиваться одними частными исправленіями акта конфедераціи, а предпринять радикальное преобразованіе союза. Мы видѣли, что по акту конфедераціи измѣненія его допускались не иначе, какъ съ общаго согласія всѣхъ 13-ти штатовъ. Поэтому строго говоря, и новая конституція могла получить силу только подъ этимъ условіемъ. Но конвентъ постановилъ, что выработанная имъ конституція должна получить силу, какъ скоро она будетъ принята хотя 9-ю штатами, правда, только для этихъ штатовъ, ее принявшихъ. Штаты, не принявшіе ея, должны бы были считаться отпавшими отъ союза. Самая процедура принятія новой конституціи отдѣльными штатами была опредѣлена особымъ образомъ. Въ каждомъ штатѣ съ этой цѣлью долженъ былъ быть избранъ спеціальный учредительный совѣтъ. Еще въ 1787 году состоялось принятіе конституціи тремя штатами (Делаваромъ, Пенсильваніей и Нью-Джерсеемъ) къ 21 іюля 1788 года; къ нимъ присоединились еще шесть (Георгія, Конектикутъ, Массачусетсъ, Мериландъ, Южная Каролина и Нью-Гемпширъ). Слѣдовательно, необходимое условіе вступленія конституціи въ дѣйствіе было выполнено, но въ числѣ не присоединившихся еще штатовъ были два такихъ вліятельныхъ, какъ Виргинія и Нью-Іоркъ. Безъ нихъ союзъ не могъ бы существовать. Виргинія съ самаго провозглашенія независимости получила руководящую роль въ союзѣ. Нью-Іоркъ по своему географическому по-

ложенію былъ необходимъ для союза, такъ какъ безъ него союзъ оказался бы съ чрезполосной территоріей. Въ Виргиніи Мадисону удалось таки добиться принятія конституціи, хотя большинствомъ всего 10 голосовъ. Примѣръ Виргиніи повліялъ на Нью-Іоркъ, гдѣ дѣятельнѣйшимъ сторонникомъ реформъ былъ А. Гамильтонъ; тутъ конституція была принята еще меньшимъ большинствомъ - всего 5-ю голосами. Съ присоединеніемъ этихъ двухъ штатовъ образованіе союза на новыхъ началахъ было обезпечено и съ марта 1789 года, не дожидаясь присоединенія Сѣверной Каролины и Родъ-Айленда, вступили въ дѣйствіе новыя союзныя учрежденія. Сѣверная Каролина присоединилась въ ноябрѣ того же года, Родъ-Айлендъ - въ маѣ 1790 года.

Существенное отличіе конституціи 1787 года отъ акта конфедераціи выражается уже въ самомъ ея введеніи ( такъ н. Preambel). Актъ конфедераціи былъ договоромъ 13-ти штатовъ: конституція начинается со словъ: „Мы, народъ Соединенныхъ Штатовъ, въ намѣреніи образовать болѣе совершенный союзъ, установить правосудіе, упрочить внутреннее спокойствіе, обезпечить внѣшнюю безопасность, споспѣшествовать общему благосостоянію, обезпечить намъ самимъ и нашему потомству блага свободы, - предписываемъ и устанавливаемъ эту конституцію для Соединенныхъ Штатовъ Америки".

Изъ этого явствуетъ, что конституція 1787 г. есть уже не договоръ, заключенный штатами, а именно конституція, установленная народомъ. Поэтому и для измѣненія ея уже не требуется согласія всѣхъ штатовъ. Право почина въ дѣлѣ измѣненія конституціи предоставлено конгрессу и законодательнымъ собраніямъ штатовъ. Если двѣ трети законодательныхъ собраній штатовъ того потребуютъ, конгрессъ долженъ созвать особый учредительный конвентъ. Но этотъ порядокъ измѣненія конституціи до сихъ поръ ни разу не примѣнялся. Къ конституціи сдѣлано уже не мало добавленій, но всѣ по почину конгресса. Въ конгрессѣ по этимъ вопросамъ требуется большинство двухъ третей въ каждой палатѣ. Если такое большинство образуется, конгрессъ затѣмъ самъ рѣшаетъ, подлежитъ ли предположенное имъ измѣненіе конституціи разсмотрѣнію особаго учредительнаго

конвента или законодательныхъ собраній штатовъ. И въ томъ и въ другомъ случаѣ проектированное измѣненіе конституціи считается принятымъ лишь въ томъ случаѣ, если за него выскажется три четверти штатовъ. Изъ словъ введенія вытекаетъ далѣе, что населеніе Соединенныхъ Штатовъ образуетъ единый народъ. Сообразно съ этимъ, опредѣленіе условій натурализаціи предоставлено исключительно союзной власти и, кромѣ того, конституція воспрещаетъ отдѣльнымъ штатамъ устанавлять какія - либо особыя привиллегіи для своихъ гражданъ, которыми не могли бы пользоваться граждане другихъ штатовъ. Соединенные Штаты имѣютъ не только единый народъ, но и единую союзную власть, которая непосредственно опирается на единую народную волю, которая точно также непосредственно и воздѣйствуетъ на отдѣльныхъ гражданъ, составляющихъ народъ Соединенныхъ Штатовъ. Наконецъ, эта власть непосредственно воздѣйствуетъ и на территорію союза, также въ извѣстной степени объединенную. Союзной власти принадлежитъ право эксплоатаціи и право установленія таможенныхъ пошлинъ. Такимъ образомъ, мы находимъ въ Соединенныхъ Штатахъ единство народа, власти, территоріи, т.е. всѣхъ трехъ элементовъ государства. Поэтому, съ полнымъ правомъ можемъ признать ихъ не союзомъ государствъ, а именно союзнымъ государствомъ.

Вся организація союза служитъ подтвержденіемъ того, что онъ не есть только соединеніе отдѣльныхъ государствъ, а и самъ образуетъ особое государство. Сѣверо-американская конституція проводитъ съ большой послѣдовательностью принципъ раздѣленія трехъ властей: законодательной, исполнительной, судебной. Власть законодательная предоставлена конгрессу. Она слагается изъ двухъ палатъ: сената и палаты представителей. Въ организаціи сената проявляется федеративное начало; въ организаціи палаты - началс національнаго единства.

Въ сенатѣ всѣ штаты, и самые крупные и самые незначительные, имѣютъ по равному числу представителей - по два. Въ палатѣ число представителей отъ каждаго штата опредѣляется количествомъ его населенія, такъ, однако, что ни одинъ штатъ

ни въ какомъ случаѣ не можетъ имѣть менѣе одного представи - теля. То же самое различіе сказывается и въ различіи поряд - ка выборовъ сенаторовъ и представителей. Сенаторы избираются законодательными собраніями штатовъ; представители - непо - средственно гражданами. Но съ другой стороны, и тѣ и другіе избираются на опредѣленный срокъ - представители на два года, сенаторы на шесть, и тѣ и другіе имѣютъ каждый равный го - лосъ, и тѣ и другіе получаютъ содержаніе отъ союзной казны. Слѣдовало бы поэтому считать и тѣхъ и другихъ одинаково на - родными представителями, а не делегатами отдѣльныхъ штатовъ. Но конституція не содержитъ запрещенія снабжать сенаторовъ инструкціями, а на практикѣ это умолчаніе конституціи истол - ковано въ смыслѣ допустимости инструкцій. При существованіи опредѣленнаго и притомъ довольно продолжительнаго срока се - наторскихъ полномочій, это не можетъ не породить затрудненій, свидѣтельствующихъ объ очевидномъ несоотвѣтствіи установив - шейся практики съ общимъ духомъ конституціи. Законодательныя собранія штатовъ никогда не избираются болѣе, чѣмъ на два го - да, и потому сенаторы очень часто оказываются принадлежащи - ми не къ той партіи, которая въ данное время составляетъ большинство въ законодательномъ собраніи штата. Иногда при такихъ условіяхъ сенаторы выходятъ въ отставку, но по закону они къ тому вовсе не обязаны.

Порядокъ выбора представителей опредѣляется конституці - ей лишь въ главныхъ основаніяхъ. Выборы должны быть пря - мые, и избирательное право должно быть предоставлено всѣмъ тѣмъ, кто участвуетъ въ выборахъ болѣе многочисленной пала - ты законодательнаго собранія штата. Подробности конституція предоставляетъ опредѣлять законодательству отдѣльныхъ шта - товъ, оговариваясь, однако, что конгрессъ можетъ отмѣнять такія постановленія и самъ опредѣлять подробности порядка выборовъ. Первое время конгрессъ этимъ не пользовался. Но теперь это измѣнилось. Въ 1842 году было конгрессомъ предпи - сано для производства выборовъ раздѣлить штатъ на округи въ числѣ, равномъ числу подлежащихъ избранію представителей. Въ 70-хъ годахъ установлена тайная письменная подача голосовъ.

Однимъ изъ добавленій къ конституціи постановлено, кромѣ того, что штаты не могутъ ограничивать избирательное право по племеннымъ различіямъ, по цвѣту кожи или по прежнему состоянію лица въ рабствѣ. Число представителей конституціей не опредѣлено. Оно сообразуется съ количествомъ населенія. Первоначально полагалось по одному представителю на каждые 30.000 жителей, и въ палатѣ было всего 65 членовъ. Съ увеличеніемъ числа населенія этотъ разсчетъ постепенно измѣнился и теперь одинъ представитель приходится на 154.325 жителей а всего членовъ въ палатѣ 325. Число представителей, однако, пропорціонально количеству населенія лишь въ тѣхъ штатахъ, гдѣ установлено общее избирательное право. Тамъ, гдѣ установлены какія-нибудь особыя ограниченія избирательнаго права, число представителей сокращается настолько же, насколько число лицъ, имѣющихъ голосъ на выборахъ, меньше общаго числа гражданъ союза мужского пола, достигшихъ 21 года. Это, конечно, служитъ косвеннымъ понужденіемъ установлять общее избирательное право во всѣхъ штатахъ. Представителемъ можетъ быть избранъ только достигшій 25-ти лѣтняго возраста и пробывшій гражданиномъ союза не менѣе 7 лѣтъ.

Сенаторы избираются законодательными собраніями штатовъ. Первоначально выборы производятся въ каждой палатѣ отдѣльно. Если избраннымъ окажется не одно и то же лицо въ обѣихъ палатахъ, то палаты соединяются въ соединенное собраніе и выбираютъ сенатора совмѣстно абсолютнымъ большинствомъ голосовъ. Голосованіе въ сбоихъ случаяхъ открытое устное. Сенаторомъ можетъ быть избранъ достигшій 30 лѣтъ и пробывшій гражданиномъ союза не менѣе 9 лѣтъ.

Исполнительная власть принадлежитъ президенту Соединенныхъ Штатовъ, избираемому на 4 года. Конституція не ограничиваетъ право переизбранія, но съ тѣхъ поръ, какъ Вашингтонъ отказался отъ избранія въ третій разъ, признается недопустимымъ избирать одно лицо болѣе, болѣе чѣмъ на два четырехлѣтія. Избраннымъ можетъ быть только природный гражданинъ союза, имѣющій не менѣе 35 лѣтъ и живущій не менѣе 14 лѣтъ постоянно въ предѣлахъ союза. Избраніе совершается посредствомъ косвенныхъ выборовъ, чрезъ особыхъ выборщиковъ, которыми не

могутъ быть ни членъ конгресса, ни должностное лицс союза.

Самые выборы производятся черезъ особыхъ выборщиковъ, порядокъ избранія которыхъ опредѣляется законодательствомъ отдѣльныхъ штатовъ. Въ настоящее время они вездѣ и избираются гражданами всего штата совмѣстно, посредствомъ такъ называемыхъ general tickets, такъ что каждый избиратель принимаетъ участіе въ выборѣ всѣхъ выборщиковъ, подлежащихъ избранію отъ даннаго штата. Число выборщиковъ въ каждомъ штатѣ равняется числу сенаторовъ и депутатовъ, отъ нихъ избираемыхъ, слѣдовательно, не можетъ быть менѣе 3-хъ. Выборщики собираются въ первую среду декабря мѣсяца каждаго четвертаго года въ то мѣсто, какое будетъ назначено каждымъ штатомъ, и подаютъ голоса за того или другого кандидата въ президенты. Подача голосовъ письменная, тайная, но избирательные бюллетени вскрываются тамъ же на мѣстѣ голосованія, подсчитываются и о результатѣ голосованія составляется подписываемый всѣми выборщиками протоколъ. Эти протоколы посылаются въ сенатъ. Вскрытіе ихъ и общій счетъ голосовъ производится президентомъ сената въ присутствіи сената и палаты представителей. Избраннымъ въ президенты считается получившій абсолютное большинство голосовъ. Если абсолютнаго большинства не составится, то палата представителей избираетъ въ президенты одного изъ трехъ кандидатовъ, получившихъ наибольшое число голосовъ. Палата голосуетъ при этомъ не поголовно, а по штатамъ: представители каждаго штата, сколько бы ихъ ни было, имѣютъ только одинъ голосъ. Въ голосованіи должны участвовать представители по меньшей мѣрѣ двухъ третей всѣхъ штатовъ.

Одновременно съ президентомъ и тѣмъ же самымъ порядкомъ избирается и вице-президентъ. Но если никто изъ кандидатовъ не получитъ абсолютнаго большинства голосовъ выборщиковъ, то сенатъ избираетъ одного изъ двухъ кандидатовъ, получившихъ наибольшое число голосовъ. Голосованіе поголовное и въ немъ должны участвовать не менѣе двухъ третей всѣхъ штатовъ. Назначеніе вице-президента - замѣнять президента, если тотъ умретъ или по какой-либо причинѣ не въ состояніи будетъ осуществлять свои функціи. Когда президентъ на-лицо, вице-президентъ не принимаетъ никакого участія въ осуществленіи

исполнительной власти, а только предсѣдательствуетъ въ сенатѣ.

Во главѣ судебной власти стоитъ верховный судъ (Supreme courti of the United States), состоящій изъ предсѣдателя и восьми членовъ, назначаемыхъ президентомъ союза съ согласія сената. Удалены отъ должности они могутъ быть только по приговору суда за преступленія. Кромѣ верховнаго суда, имѣются еще девять циркуитныхъ и 116 дистриктныхъ судовъ. Послѣдніе образуютъ первую инстанцію суда, а циркуитный судъ, составляющійся изъ дискритныхъ судей и одного изъ членовъ верховнаго суда, между которыми распредѣлены девять судебныхъ округовъ союза, выполняетъ функціи суда второй инстанціи. Для разсмотрѣнія исковъ, предъявляемыхъ къ самому союзу, образованъ въ 1855 году особый court of claims.

Взаимныя отношенія конгресса, президента и суда опредѣляются въ общемъ согласно принципу раздѣленія законодательной, исполнительной и судебной власти. Только въ частностяхъ допущены отступленія отъ этого принципа. Сенатъ функціонируетъ не только какъ законодательная палата, но и какъ правительственная коллегія: его согласіе необходимо для назначенія президентомъ дипломатическихъ агентовъ, консуловъ, судей, высшихъ административныхъ должностныхъ лицъ и для заключенія международныхъ трактатовъ. Конгрессу въ цѣломъ принадлежитъ право суда надъ президентомъ: палата представителей предаетъ его суду, а постановленіе приговора есть дѣло сената, при чемъ для обвиненія требуется большинство двухъ третей. Впрочемъ, право конгресса ограничено въ этомъ отношеніи тѣмъ, что онъ можетъ только удалить отъ должности; если же требуется наложить уголовное наказаніе, удаленный отъ должности по приговору сената предается суду верховнаго союзнаго суда. Участіе президента въ законодательствѣ ограничивается правомъ въ теченіе 10 дней возвращать конгрессу принятые имъ законопроекты для вторичнаго обсужденія. Законопроектъ можетъ получить силу закона и вопреки протесту президента лишь подъ условіемъ принятія его при вторичномъ обсужденіи безъ всякихъ измѣненій обѣими палатами большинствомъ двухъ третей. Полномочія судебной власти

очень широки: ей принадлежитъ право провѣрять конституціонность законовъ, изданныхъ конгрессомъ.

Для обезпеченія союзной власти полной независимости выдѣленъ особый дистриктъ Колумбія, не входящій въ составъ территоріи отдѣльныхъ штатовъ и находящійся въ непосредственномъ и исключительномъ распоряженіи союзной власти. Въ немъ имѣютъ свое пребываніе высшіе органы союзной власти.

Организованная такимъ образомъ союзная власть надѣлена и соотвѣтствующими правами. Уже въ эпоху конфедераціи веденіе международныхъ сношеній было исключительнымъ правомъ союза. Объявленіе войны и заключеніе мира отправка и пріемъ дипломатическихъ агентовъ и консуловъ, заключеніе международныхъ договоровъ, выдача каперскихъ свидѣтельствъ, репрессія преступленій противъ международнаго права, регулировка внѣшней торговли и судоходства въ территоріальномъ морѣ союза, - все это составляетъ исключительное право союзной власти. Относительно организаціи вооруженной силы конституція различаетъ собственно войско и флотъ и милицію, предназначаемую для охраны внутренней безопасности. Организація войска и флота предоставлена союзу. Обыкновенно, союзъ содержитъ такъ мало войска, что оно можетъ быть легко пополняемо посредствомъ найма. Но во время междоусобной войны была установлена союзнымъ закономъ конскрипція, т.е. принудительный наборъ солдатъ. Милиція организуется отдѣльными штатами, но конгрессу принадлежитъ право издавать законы, опредѣляющіе ея устройство.

Соединенные Штаты являются государствомъ не только во внѣшнихъ отношеніяхъ, но и во внутренней жизни, и это выражается прежде всего, въ томъ, что существующій въ союзѣ юридическій порядокъ во многихъ отношеніяхъ является общимъ для всего союза, устанавливается и поддерживается союзной властью. Въ самой конституціи установлены нѣкоторыя общія начала, обязательныя и для законодательства отдѣльныхъ штатовъ. Повторяется существовавшее еще въ актѣ конфедераціи запрещеніе установлять дворянскіе титулы. Гарантируется всѣмъ штатамъ республиканская форма правленія. Запрещается изданіе зако -

новъ съ обратнымъ дѣйствіемъ. Habeas corpus можетъ быть пріостановленъ только въ случаяхъ нашествія или возстанія. Установлено обязательное существованіе суда присяжныхъ по уголовнымъ и гражданскимъ дѣламъ. Не допускается требованіе чрезмѣрныхъ залоговъ или наложеніе чрезмѣрныхъ штрафовъ и необыкновенныхъ или жестокихъ наказаній. Въ 1845 году прибавлено еще провозглашеніе недопустимости въ предѣлахъ союза рабства. Затѣмъ союзному законодательству предоставлено регулировать общимъ для всего союза образомъ: 1) торговлю между штатами и иностранными государствами; 2) порядокъ натурализаціи; 3) конкурсное производство; 4) монетное дѣло; 5) почтовое дѣло; 6) авторскую собственность и привиллегіи на изобрѣтенія. Вмѣстѣ съ тѣмъ, для союзной законодательной власти установлены нѣкоторыя спеціальныя ограниченія, не распространяющіяся на законодательства отдѣльныхъ штатовъ; конгрессъ не можетъ издавать законовъ, стѣсняющихъ религіозную свободу, свободу слова, печати, общенія и права петицій.

Союзная власть уполномочена охранять юридическій порядокъ, какъ ею создаваемый, общій, такъ и опирающійся на законодательство отдѣльныхъ штатовъ. Всѣ должностныя лица не только союза, но и отдѣльныхъ штатовъ обязаны присягать на вѣрность союзной конституціи. Въ случаѣ надобности, союзная власть можетъ пользоваться вооруженной силой для приведенія въ исполненіе союзныхъ законовъ и подавленія возстанія. Возбужденіе войны противъ союза, присоединеніе къ его врагамъ или оказаніе имъ помощи и поддержки считается государственной измѣной противъ Соединенныхъ Штатовъ (Treason against the United States) и карается на основаніи союзнаго закона союзнымъ судомъ. Къ компетенціи союзнаго суда относится разрѣшеніе всѣхъ дѣлъ, основывающихся на союзной конституціи, на союзныхъ законахъ, на заключенныхъ союзомъ договорахъ, - всѣхъ дѣлъ, касающихся дипломатическихъ агентовъ и консуловъ и морской юрисдикціи; всѣхъ дѣлъ, въ которыхъ сторона являются Соединенные Штаты; всѣхъ дѣлъ между нѣсколькими штатами, между отдѣльными штатами и гражданами другого штата, между штатами или гражданами и иностранными государствами или иностранцами.

И законодательная и судебная власть союза распространяется не на правительство только отдѣльныхъ штатовъ, но и на гражданъ непосредственно. Въ точно такое же положеніе поставлена и финансовая власть союза. Конгрессъ можетъ самостоятельно устанавливать налоги для уплаты долговъ союза и для покрытія расходовъ по общей защитѣ и обезпеченію общаго благосостоянія (general welfare). Но налоги эти должны быть одинаковы на всемъ пространствѣ союза, а прямые налоги должны быть распредѣлены сообразно количеству населенія. Вывозныя пошлины не могутъ быть вовсе устанавливаемы.

Союзная власть хотя и ограничена функціями, предоставленными ей конституціей, но все-таки стоитъ выше власти отдѣльныхъ штатовъ, и въ случаѣ возникновенія спора о предѣлахъ компетенціи союза и штатовъ окончательное рѣшеніе спорнаго вопроса принадлежитъ союзной власти. Противоположная теорія, признающая суверенитетъ отдѣльныхъ штатовъ и стремящаяся, чтобы въ случаѣ спора между штатами и союзомъ имѣлся для рѣшенія компетентный судъ, извѣстна подъ именемъ теоріи нуллификаціи, такъ какъ она приводитъ къ тому выводу, что если какой-либо штатъ признаетъ союзную власть превысившей данныхъ актомъ свою компетенцію, онъ можетъ этотъ актъ собственной властью признать ничтожнымъ. Такимъ образомъ высшею властью въ союзѣ оказываются отдѣльные штаты, а не союзное правительство. Эта теорія особенно разработанная Кальгуномъ (Calhoun), въ настоящее время имѣетъ только историческое значеніе. На нее опирались южные мятежные штаты, сами прибѣгнувшіе для рѣшенія спора къ силѣ оружія, какъ ultima ratio. Съ побѣдой сѣверянъ вся эта теорія нуллификаціи потеряла всякое практическое значеніе.

## 2). ШВЕЙЦАРСКІЙ СОЮЗЪ.

Швейцарія, подобно Соединеннымъ Штатамъ, съ 12-го сентября 1848 года образуетъ союзное государство. Въ общемъ ея организація та же, что и сѣверо-американскаго союза, однако, въ частностяхъ замѣчаются существеннѣйшія особенности. Дѣйствующая теперь конституція 30-го мая 1874 года. И въ Швейцаріи союзная власть распадается на законодательную, исполнительную и судебную. Законодательная власть осуществляется союзнымъ собраніемъ (Bundesversammlung, assemblee federale), слагающимся изъ двухъ палатъ: національнаго совѣта (Nationalrath, conseil national) и кантональнаго совѣта ( Ständerath, conseil des etats). Національный совѣтъ служитъ представительствомъ швейцарскаго народа въ его цѣломъ; кантональный - отдѣльныхъ кантоновъ. Члены національнаго совѣта избираются непосредственно гражданами, срокомъ на три года, при чемъ порядокъ выборовъ во всѣхъ подробностяхъ опредѣляется союзнымъ законодательствомъ. Порядокъ и условія выборовъ членовъ кантональнаго совѣта (по два отъ каждаго кантона), напротивъ, всецѣло опредѣляются кантональнымъ законодательствомъ; даже сроки полномочій, содержаніе и условія избираемости. Въ кантонахъ съ непосредственнымъ народнымъ собраніемъ и съ обязательнымъ referendum'омъ члены кантональнаго совѣта избираются непосредственно гражданами; въ другихъ кантонахъ - представительными собраніями. Сроки полномочій колеблются отъ одного до трехъ лѣтъ. Съ другой стороны, швейцарская конституція прямо устанавливаетъ запрещеніе всякихъ инструкцій всѣмъ членамъ союзнаго собранія. Исполнительная власть имѣетъ въ Швейцаріи коллегіальную организацію: она осуществляется союзнымъ совѣтомъ, состоящимъ изъ 7

членовъ, избираемыхъ въ соединенномъ засѣданіи обѣихъ палатъ союзнаго собранія на трехлѣтній срокъ изъ всѣхъ гражданъ, могущихъ быть избранными въ національный совѣтъ. Въ союзномъ совѣтѣ имѣется президентъ и вице-президентъ, избираемые совѣтомъ изъ своей среды на годъ. Подъ рядъ два года президентомъ одно и то же лицо не можетъ быть. Обыкновенно вице-президентъ на слѣдующій годъ дѣлается президентомъ. Отдѣльные члены союзнаго совѣта завѣдуютъ каждый спеціальной отраслью управленія или, такъ называемыми департаментами: 1) политическимъ; 2) внутреннихъ дѣлъ; 3) юстиціи и полиціи; 4) военнымъ; 5) финансовымъ; 6) торговли и земледѣлія и 7) почтъ, телеграфовъ и желѣзныхъ дорогъ.

Союзный судъ состоитъ изъ 9-ти членовъ, выбираемыхъ союзнымъ собраніемъ; такъ чтобы всѣ три языка нашли себѣ въ немъ представителей. Срокъ выборовъ 6 лѣтъ. Избраннымъ можетъ быть каждый полноправный гражданинъ, достигшій 20 - тилѣтняго возраста. Президентъ и вице-президентъ суда избираются судомъ изъ своей среды на два года.

Союзная власть Швейцаріи не имѣетъ въ своемъ распоряженіи особаго территоріальнаго участка. Союзное собраніе и союзный совѣтъ находятся въ Бернѣ, а союзный судъ - въ Лозаннѣ.

Раздѣленіе властей законодательной, исполнительной и судебной проведено въ Швейцаріи довольно послѣдовательно. Отступленіе отъ него составляетъ предоставленіе союзному собранію разсмотрѣнія жалобъ на постановленія союзнаго совѣта по спорнымъ административнымъ дѣламъ и разрѣшенія пререканій между союзными властями. Съ другой стороны союзный совѣтъ не имѣетъ права законодательнаго почина. Право это ему вовсе не предоставлено. Но зато швейцарская конституція установляетъ факультативный референдумъ. Законопроекты, принятые союзнымъ собраніемъ, публикуются въ общинахъ. Въ теченіе 90 дней могутъ быть дѣлаемы заявленія желательности народнаго голосованія законопроекта, какъ отдѣльными гражданами, такъ и правительствами кантоновъ. Если въ теченіе 90-дневнаго срока такія заявленія поступятъ отъ восьми кантоновъ или 30.000 гражданъ, то союзный совѣтъ назначаетъ не ранѣе, однако, 4-хъ

недѣль, день для народнаго голосованія, которое происходитъ по общинамъ. Въ каждой общинѣ составляются протоколы голосованія, въ оригиналѣ посылаемые въ союзный совѣтъ. Референдумъ примѣнимъ не только къ законопроектамъ но и къ всякому постановленію союзнаго собранія, если только оно не имѣетъ характера неотложности. Слѣдуетъ упомянуть также, что референдумъ можетъ имѣть мѣсто и по усмотрѣнію самого союзнаго собранія.

Въ измѣненіяхъ конституціи народъ въ Швейцаріи также принимаетъ болѣе непосредственное участіе, чѣмъ въ Сѣверной Америкѣ. Постановленіе объ измѣненіи конституціи можетъ быть сдѣлано союзнымъ собраніемъ. Если національный и кантональный совѣтъ не согласятся между собою по вопросу о пересмотрѣ конституціи, или 50.000 гражданъ того потребуютъ, вопросъ предлагается на народное голосованіе. При утвердительномъ рѣшеніи его союзное собраніе избирается вновь и приступаетъ къ выработкѣ проекта измѣненія конституціи. Проектированное союзнымъ собраніемъ измѣненіе во всякомъ случаѣ обязательно предлагается народному голосованію и считается принятымъ лишь подъ условіемъ одобренія его большинствомъ гражданъ и большинствомъ кантоновъ. Голосомъ кантона считается общій результатъ голосованія гражданъ въ кантонѣ.

Права швейцарскаго союза по отношенію къ международнымъ сношеніямъ и содержанію вооруженной силы нѣсколько уже, чѣмъ права Соединенныхъ Штатовъ. Кантоны могутъ заключать международные договоры съ иностранными государствами по вопросамъ, касающимся ихъ сосѣдскихъ отношеній. Союзъ не можетъ содержать постоянной арміи; кантоны могутъ содержать, но не болѣе 300 человѣкъ. Но милиція въ Швейцаріи организуется на основаніи общаго союзнаго закона. Службой въ милиціи обязаны всѣ граждане въ возрастѣ отъ 20 до 44 лѣтъ. Кто по какой-либо причинѣ освобождается отъ воинской повинности, уплачиваетъ особый налогъ.

Въ общемъ, компетенція союзной власти въ Швейцаріи шире,

чѣмъ въ Америкѣ. Швейцарская конституція содержитъ большее число общихъ началъ права, обязательныхъ для кантональнаго законодательства. Въ ней гарантированы: 1) равенство передъ закономъ; 2) свобода передвиженія; 3) религіозная свобода; 4) свобода заключенія браковъ; 5) свобода печати; 6) свобода общенія; 7) право петицій; 8) недопустимость исключительныхъ судовъ; 9) недопустимость смертной казни за политическія преступленія; 10) свобода торговли и промысловъ; 11) обязательное и даровое элементарное обученіе, и 12) недопустимость игорныхъ домовъ. Исключительную компетенцію союза составляютъ: 1) почтовое и телеграфное дѣло; 2) желѣзнодорожное законодательство; 3) таможенное дѣло; 4) эмиграціонное дѣло; 5) монетное дѣло; 6) опредѣленіе мѣръ; 7) производство пороха; 8) законодательство относительно предупрежденія эпидеміи и эпизоотіи и 9) законодательство о гражданской правоспособности, по обязательственному праву относительно художественной и литературной собственности и конкурсному производству; Кромѣ того, союзная власть можетъ издавать законы о фабричной работѣ, объ охотѣ и рыбной ловлѣ, осуществлять высшій надзоръ за дорогами и водными сооруженіями, можетъ организовать союзный университетъ и содѣйствовать вообще устройству общеполезныхъ сооруженій.

Союзная власть гарантируетъ кантонамъ неприкосновенность ихъ конституцій, но подъ условіемъ, чтобы въ нихъ не заключалось ничего противнаго союзной конституціи, чтобы ими установлялось республиканское устройство, чтобы онѣ были приняты народомъ и могли бы быть пересматриваемы, когда того требуетъ большинство гражданъ. Особые союзы и договоры политическаго содержанія между кантонами не допускаются. Но кантоны могутъ вступать между собой въ соглашенія по предметамъ законодательства, суда и управленія. Соглашенія эти должны быть, однако, довсдимы до свѣдѣнія союзной власти, и та можетъ воспретить ихъ осуществленіе, если они противорѣчатъ союзной конституціи или правамъ другихъ кантоновъ. Въ случаѣ возникновенія столкновеній между

кантонами, они обязываются не прибѣгать къ силѣ, представлять ихъ на разрѣшеніе союзной власти. Въ случаѣ внутреннихъ безпорядковъ или опасности со стороны другого кантона, кантональное правительство должно увѣдомить союзную власть, которая можетъ созвать необходимыя вооруженныя силы для возстановленія законнаго порядка. Если кантональное правительство поставлено въ невозможность само просить содѣйствія союзной власти, союзная власть можетъ вмѣшаться и по собственному почину.

Союзный судъ вѣдаетъ: 1) дѣла гражданскія, въ которыхъ стороной является союзъ или кантоны, или которыя отнесены спеціальными постановленіями къ вѣдѣнію союзнаго суда; 2) дѣла уголовныя по обвиненію: въ измѣнѣ противъ союза, въ сопротивленіи или насиліи союзнымъ властямъ, въ преступленіяхъ противъ международнаго права, въ политическихъ преступленіяхъ, имѣющихъ отношеніе къ безпорядкамъ, вызвавшихъ вооруженное вмѣшательство союзной власти, въ преступленіяхъ должностныхъ лицъ, назначаемыхъ союзной властью и 3) дѣла о публичномъ правѣ, какъ-то: пререканія между союзными и кантональными властями, пререканія между кантонами и жалобы частныхъ лицъ на нарушенія ихъ публичныхъ правъ.

Финансы швейцарскаго союза имѣютъ двойственный характеръ: они слагаются изъ особыхъ союзныхъ доходовъ, частью изъ взносовъ кантональныхъ казнъ. Союзные доходы составляютъ: 1) таможенные сборы; 2) почтовые и телеграфные сборы; 3) доходъ изъ производства пороха, и 4) половина военнаго налога съ освобождаемыхъ отъ воинской повинности. Обыкновенно, этими доходами и довольствуются, такъ что упоминаніе въ конституціи о кантональныхъ взносахъ имѣетъ лишь тотъ смыслъ, что въ случаѣ недостатка обыкновенныхъ доходовъ союзная власть не можетъ установить сама налоговъ.

## 3). ГЕРМАНСКАЯ ИМПЕРІЯ .

Существовавшій до 1866 года германскій союзъ представлялъ собой союзъ государствъ. Союзная власть была очень слаба и не могла обезпечить Германіи даже въ международныхъ отношеніяхъ сколько-нибудь могущественнаго положенія. Раздробленность политической жизни создавала препятствія національному развитію. Немудрено поэтому, что германскіе патріоты издавна стремились къ большему политическому объединенію. Но стремленія эти разбивались главнымъ образомъ о соперничество двухъ сильнѣйшихъ нѣмецкихъ державъ - Пруссіи и Австріи, приведшее, наконецъ, къ прусско-австрійской войнѣ 1866 года. Послѣдствіемъ прусскихъ побѣдъ было отпаденіе Австріи отъ союза въ силу Никольсбургскаго прелиминарнаго договора: этимъ устранялся дуализмъ въ составѣ союза, мѣшавшій его упрощенію. Но пражскій трактатъ добавилъ къ этому недопустимость присоединенія къ имѣвшему образоваться подъ гегемоніей Пруссіи сѣверо-германскому союзу Баваріи, Вюртемберга, Бадена и Гессена. Имъ предоставлено было образовать изъ себя особый южно-германскій союзъ. Это значило бы раздвоить Германію вмѣсто ея объединенія. Сѣверогерманскій союзъ образовался 1 іюля 1867 года. Южно-германскій союзъ не составился, но южно-германскія государства заключили съ образовавшимся сѣверо-германскимъ союзомъ прежде всего оборонительный и наступательный союзъ, причемъ дѣло не ограничилось однимъ условіемъ помогать другъ другу въ случаѣ войны, но, кромѣ того, постановлено было и южно-германскимъ государствамъ принять прусское военное устройство и были даже учреждены общія комиссіи для инспектированія крѣпостей Ульмъ, Раштатъ, Ландау и Майнцъ. Кромѣ того, южная Германія вмѣстѣ съ сѣверо-германскимъ союзомъ составляли одинъ

таможенный союзъ. Окончательное ихъ присоединеніе къ сѣверо-германскому союзу совершилось лишь послѣ франко-прусской войны, давшей возможность отступиться отъ стѣснительныхъ постановленій пражскаго трактата. Съ присоединеніемъ южно-германскихъ государствъ сѣверо-германскій союзъ превратился въ Германскую Имперію, образовавшуюся 1-го января 1871 года.

Германская имперская конституція, подобно швейцарской конституціи, сложилась несомнѣнно также по образцу сѣверо-американской, этого прототипа всѣхъ союзныхъ государствъ. Но германская конституція представляетъ больше и притомъ болѣе существенныхъ особенностей. Онѣ обусловливались главнымъ образомъ, своеобразнымъ составомъ Германской Имперіи. И Соединенные Штаты и Швейцарія слагаются все изъ республикъ; государства, входящія въ составъ Германской Имперіи, за исключеніемъ вольныхъ городовъ, Гамбурга, Любека и Бремена, все монархіи. Это обстоятельство не могло не вызвать существенныхъ особенностей въ организаціи союзной власти. Монархическая власть не такъ легко подается ограниченіямъ, какъ республиканская. Поэтому монархическимъ правительствамъ германскихъ государствъ пришлось предоставить большую самостоятельность въ ущербъ послѣдовательному проведенію идеи единой союзной власти. Другая характерная особенность Германской Имперіи - крайняя неравномѣрность могущества отдѣльныхъ составляющихъ ее государствъ и прежде всего подавляющее могущество Пруссіи. При такихъ условіяхъ было невозможно въ той же степени провести начало равенства отдѣльныхъ государствъ, какъ это сдѣлано относительно американскихъ штатовъ или швейцарскихъ кантоновъ. Наконецъ, оказали свое вліяніе и измѣнившіяся условія времени. Къ шестидесятымъ годамъ, когда составлялась конституція сѣверо-германскаго союза, теорія раздѣленія властей уже не пользовалась тѣмъ безусловнымъ признаніемъ, какъ въ концѣ прошлаго столѣтія. Извѣстились и въ значеніе провозглашеній въ конституціи неотъемлемыхъ правъ гражданина. Поэтому въ германской конституціи мы не находимъ вовсе отдѣла, содержащаго въ себѣ декларацію правъ, не находимъ и сколько-нибудь послѣдовательнаго проведенія принципа раздѣленія властей.

Монархическая организація германскихъ государствъ привела, прежде всего, къ тому, что конституція германская, въ отличіе отъ американской и швейцарской, является не актомъ народной воли, а актомъ договорнаго соглашенія монархическихъ правительствъ. Въ республикѣ верховная власть принадлежитъ народу - его воля и устанавливаетъ союзную организацію. Въ монархіи носителемъ верховной власти является монархъ: поэтому и для установленія союзнаго устройства требуется соглашеніе монарховъ.. Но это не придаетъ Германской Имперіи характера договорнаго отношенія. Предметомъ соглашенія правительствъ былс именно установленіе имперіи. Разъ имперія организовалась, содержаніе договора этимъ исчерпано, а тѣмъ самымъ прекратились и договорныя отношенія. Монархическое устройство рѣшительнаго большинства германскихъ государствъ естественно привели къ тому, что и субъектомъ верховной имперской власти являются отдѣльныя правительства въ ихъ совокупности. Органомъ совокупной ихъ дѣятельности служитъ союзный совѣтъ. Это учрежденіе поставлено въ совершенно иное положеніе, нежели кантональный совѣтъ Швейцаріи или американскій сенатъ.

Союзный совѣтъ состоитъ изъ уполномоченныхъ отдѣльныхъ правительствъ. Уполномоченные эти дѣйствуютъ согласно инструкціямъ, получаемымъ ими отъ правительства. Если какое-либо правительство имѣетъ нѣсколько уполномоченныхъ въ совѣтѣ, всѣ они должны дѣйствовать согласно. Съ другой стороны, они имѣютъ значеніе не только какъ члены совѣта, а какъ отдѣльные уполномоченные правительства. Это выражается въ правѣ уполномоченныхъ, оставшихся при голосованіи въ меньшинствѣ, поддерживать и отстаивать свое мнѣніе передъ рейхстагомъ. Въ назначеніи своихъ уполномоченныхъ правительства совершенно свободны: не опредѣленъ даже срокъ ихъ полномочія. Они занимаютъ положеніе не самостоятельныхъ членовъ представительнаго собранія, а подчиненныхъ должностныхъ лицъ и подлежатъ общимъ условіямъ служебной дисциплины. Число ихъ отъ различныхъ государствъ въ точности не опредѣлено. Указанъ только максимумъ: ихъ не можетъ быть больше того, сколько голосовъ имѣетъ каждое государство въ

совѣтѣ. Основаніемъ для опредѣленія числа голосовъ въ совѣтѣ принято было число голосовъ, какимъ пользовались отдѣльныя государства въ прежнемъ германскомъ сеймѣ. Только Баваріи, вмѣсто четырехъ, предоставлено шесть голосовъ, да Пруссія соединила съ принадлежавшими ей голосами голоса завоеванныхъ ею государствъ. Такимъ образомъ, получилось слѣдующее распредѣленіе голосовъ: Пруссія имѣетъ 17 голосовъ, Бавaрія - 6, Саксонія и Вюртембергъ - по 4, Баденъ и Гессенъ по 3, Мекленбургъ-Шверинъ и Брауншвейгъ - по 2 и остальныя 17 государствъ каждое по одному голосу, - всего 58 голосовъ для 25 государствъ. Не имѣетъ своего представителя въ совѣтѣ имперская область Эльзасъ-Лотарингія, такъ какъ она не есть членъ имперіи, а только принадлежитъ ей; но съ 1879 года въ засѣданіе совѣта приглашается съ совѣщательнымъ голосомъ представитель ея правительства. Дѣла рѣшаются въ совѣтѣ по большинству голосовъ, но, какъ мы уже видѣли, большинство тутъ не имѣетъ безусловнаго значенія. Оставшіеся въ меньшинствѣ могутъ отстаивать свое мнѣніе передъ рейхстагомъ. Если большинство совѣта отвергаетъ какое-нибудь предположеніе, то это право меньшинства, конечно, не имѣетъ практическаго значенія. Рейхстагъ не можетъ навязать совѣту никакой мѣры. Но если большинствомъ предложеніе принято, то меньшинство можетъ этимъ путемъ склонить рейхстагъ отвергнуть принятое совѣтомъ предложеніе и, такимъ образомъ, воспрепятствовать его осуществленію. Слѣдовательно, за меньшинствомъ сохраняется извѣстная самостоятельность лишь настолько, насколько дѣло идетъ о сохраненіи существующаго положенія вещей. Эта тенденція сказывается и въ другихъ постановленіяхъ конституціи. Измѣненія конституціи совершаются общимъ законодательнымъ порядкомъ. Но въ совѣтѣ предложенія этого рода считаются отвергнутыми, если противъ нихъ выскажется хотя бы 14 голосовъ, т.е. меньше четверти всѣхъ голосовъ. При этомъ, Пруссія, располагающая 17-ю голосами, одна можетъ остановить всякое измѣненіе конституціи; точно также Бавaрія и Саксонія съ Вюртембергомъ или съ Баденомъ, Гессеномъ и Брауншвейгомъ. Слѣдовательно, среднія по величинѣ государства, соединившись, также могутъ не допустить измѣненія конституціи; то же самое могутъ сдѣлать и мелкія государства, хотя бы и при согласіи на измѣненія конституціи трехъ изъ нихъ. Мало того, императоръ можетъ остановить

всякій законопроектъ, направленный къ измѣненію существующаго законодательства по военному и военно-морскому управленію, а также относительно налоговъ на туземный сахаръ, водку, соль, пиво и табакъ. Засѣданія совѣта происходятъ подъ предсѣдательствомъ имперскаго канцлера, назначаемаго императоромъ. Совѣтъ созывается императоромъ, а также по требованію, по крайней мѣрѣ, 18 голосовъ. Слѣдовательно, одни мелкія государства, безъ содѣйствія какого-либо средняго, не могутъ потребовать созванія совѣта. Среднія же государства, имѣя 24 голоса, могутъ и не всѣ, согласившись между собой, потребовать созыва совѣта. Онъ можетъ засѣдать и во время вакацій рейхстага.

Союзный совѣтъ занимаетъ положеніе, подобное монарху въ отдѣльныхъ государствахъ. Вмѣстѣ съ рейхстагомъ онъ осуществляетъ законодательную власть и кромѣ того, самостоятельно осуществляетъ правительственную власть. Правда, кромѣ союзнаго совѣта имѣется еще императоръ, стоящій во главѣ имперіи, но императоръ не есть единоличный органъ правительственной власти. Напротивъ, по общему правилу, онъ осуществляетъ ее совмѣстно съ союзнымъ совѣтомъ. На это указываетъ и то, что конституція опредѣляетъ его положеніе не какъ главы имперіи и даже не какъ главы исполнительной власти, а ограничивается довольно неопредѣленнымъ выраженіемъ, präsidium - предсѣдательство. Однако, нѣкоторыя права принадлежатъ единоличной власти императора. Онъ созываетъ союзный совѣтъ и рейхстагъ, представляетъ имперію во внѣшнихъ и внутреннихъ отношеніяхъ, командуетъ вооруженной силой имперіи, назначаетъ имперскаго канцлера и имперскихъ министровъ.

Званіе императора принадлежитъ всегда прусскому королю. Точно также прусскій кронпринцъ именуется и имперскимъ наслѣдникомъ престола. Въ случаѣ регентства прусскій регентъ осуществляетъ и функціи императора.

Народное представительство имѣетъ своимъ органомъ рейхстагъ. Онъ составляется изъ представителей, избираемыхъ непосредственно народомъ, всеобщей и тайной подачей голосовъ, по такому расчету, что отъ каждыхъ 100.000 жителей избирается одинъ представитель. Но каждое государство дѣлится на цѣлое число избирательныхъ округовъ и во всякомъ случаѣ имѣетъ по крайней мѣрѣ одного представителя въ рейхстагѣ. Отъ Прус-

сіи избирается двѣ трети всѣхъ членовъ рейхстага. Срокъ выборовъ трехлѣтній.

Императоръ, союзный совѣтъ и рейхстагъ служатъ органами единой имперской власти. Территорія и населеніе имперіи точно также составляютъ одно цѣлое. Единство территоріи выражается, главнымъ образомъ, въ томъ, что вся имперія образуетъ одну таможенную территорію. Единство населенія находитъ себѣ выраженіе въ томъ, что условія пріобрѣтенія подданства опредѣляются имперекимъ законодательствомъ и что подданный любого германскаго государства есть вмѣстѣ съ тѣмъ и подданный имперіи и въ силу того пользуется во всѣхъ германскихъ государствахъ такими же правами, какъ и мѣстные природные подданные.

Единство юридическаго порядка обезпечивается германской конституціей слабѣе, чѣмъ конституціями сѣверо-американской и швейцарской. Германская конституція вовсе не установляетъ обязательныхъ для партикулярныхъ законодательствъ принциповъ. Ею не обезпечиваются права гражданской свободы. Она не обязываетъ даже отдѣльныя государства сохранять какую-либо опредѣленную форму правленія. Въ виду существованія въ составѣ имперіи трехъ вольныхъ городовъ съ республиканской формой правленія, нельзя было сдѣлать для всѣхъ германскихъ государствъ обязательною одну монархическую форму правленія. Но конституція имперская не обезпечиваетъ даже сохраненія каждымъ государствомъ существовавшаго въ немъ при образованіи имперіи государственнаго устройства. Слѣдовательно, конституціонная монархія можетъ въ нихъ замѣниться абсолютной и даже республикой. Отсутствіе обязательныхъ для партикулярныхъ законодательствъ принциповъ отчасти восполняется выраженнымъ въ статьѣ 2-ой правиломъ, что имперскіе законы имѣютъ преобладаніе надъ партикулярнымъ законодательствомъ. Это правило въ соединеніи съ принадлежащимъ имперской власти правомъ надзора по всѣмъ отраслямъ управленія, отнесеннымъ къ имперской компетенціи, даетъ имперской власти возможность поддержинать, по крайней мѣрѣ, въ этой сферѣ должное единство правового порядка.

Согласно ст. 4-ой конституціи, право надзора и законодательства имперской власти распространяется на слѣдующіе предметы: 1) опредѣленіе осѣлости и регулированіе свободы передвиженія; 2) таможенное и торговое дѣло; 3) монетное дѣло и опредѣленіе единицъ мѣры; 4) банковое дѣло; 5) привиллегія на

изобрѣтенія; 6) литературная и художественная собственность; 7) международная торговля, мореплаваніе и консульскія учрежденія; 8) желѣзнодорожное дѣло и вообще пути сообщенія, имѣющіе обще-имперское значеніе; 9) судоходство; 10) почты и телеграфы; 11) гражданское, уголовное и процессуальное законодательства; 12) организація арміи и флота; 13) врачебное и ветеринарное дѣло; 14) свобода печати и общенія.

Охрана юридическаго порядка со стороны имперской власти выражается въ различныхъ формахъ. Во-первыхъ, императоръ имѣетъ право въ случаѣ надобности объявлять въ осадномъ положеніи или всю имперскую территорію, или отдѣльныя части, за исключеніемъ Баваріи. Во-вторыхъ, союзному совѣту принадлежитъ разрѣшеніе всякаго рода столкновеній между различными государствами, а также внутреннихъ конституціонныхъ конфликтовъ въ отдѣльныхъ государствахъ; если старанія союзнаго совѣта уладить дѣло не приведутъ къ цѣли, оно разрѣшается имперскимъ закономъ. Въ третьихъ, въ Германіи существуетъ и общій имперскій судъ изъ несмѣняемыхъ членовъ по назначенію императора, но компетенція его ограничена только гражданскими и уголовными дѣлами. Дѣла о государственныхъ преступленіяхъ, направленныхъ противъ императора и имперіи, имперскій судъ рѣшаетъ въ качествѣ первой и послѣдней инстанціи. Въ качествѣ апелляціонной инстанціи онъ вѣдаетъ гражданскія и уголовныя дѣла, разсматривавшіяся въ консульскихъ судахъ. Наконецъ, въ качествѣ ревизіонной инстанціи ему подсудны тѣ жалобы на рѣшенія партикулярныхъ судовъ, которыя основываются исключительно на нарушеніяхъ мѣстныхъ партикулярныхъ законовъ.

Подобно Швейцаріи, финансы Германской Имперіи имѣютъ двойственный характеръ. Имперскіе расходы покрываются - частью особыми имперскими налогами, - частью матрикулярными взносами отдѣльныхъ государствъ. Имперскими налогами являются таможенныя пошлины, пошлины съ документовъ и съ игральныхъ картъ, и налоги съ потребленія соли, сахара, вина, табаку и пива. Но не все поступленіе этихъ налоговъ идетъ непосредственно на покрытіе имперскихъ доходовъ. Закономъ 1879 года постановлено, что таможенный доходъ и доходъ отъ налога съ табака поступаютъ на покрытіе имперскихъ расходовъ лишь

въ суммѣ 130 милліоновъ марокъ. Излишекъ, полученный сверхъ этой суммы, распредѣляется между отдѣльными государствами, сообразно количеству ихъ населенія. Также поступаютъ и съ доходами, полученными отъ пошлинъ съ документовъ и игральныхъ картъ (законъ 1881 года). При такихъ условіяхъ матрикулярные взносы уже не имѣютъ, какъ въ Швейцаріи, исключительнаго характера, а представляются нормальнымъ способомъ покрытія имперскихъ расходовъ. Они распредѣляются между отдѣльными государствами сообразно количеству населенія.

Международныя сношенія не составляютъ исключительнаго права имперіи, и отдѣльныя государства сохранили право сноситься съ иностранными державами, назначать и принимать дипломатическихъ агентовъ и заключать международные договоры. Но все это, конечно, лишь настолько, насколько дѣло не касается предметовъ исключительной компетенціи имперіи. Только право войны и организація консульскихъ учрежденій безусловно и всецѣло предоставлены имперской власти.

...ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПУБЛИЧНАЯ ...ЧЕСКАЯ ...ТЕКА

-----oooooOOOOOcococo-----

---oooOOOooo---

-oOo-